

جامعة الجزائر 3

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية

–دراسة حالة الجزائر–

2015 - 1989

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: رسم السياسات العامة

تحت إشراف أ. د. شبيلة العايب

إعداد الطالب: محمد خليفي

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة الجزائر 3	أ.د. فاتح شيباني
مشرفا ومقررا	جامعة الجزائر 3	أ.د. شبيلة العايب
ممتحنا	جامعة ورقلة	أ.د. مصطفى بلعور
ممتحنا	جامعة الجزائر 3	د. فريدة قصري
ممتحنا	جامعة سطيف	د. عبد الحكيم مرابط
ممتحنا	جامعة تيزي وزو	د. كريمة لعراي

السنة الجامعية: 2023 – 2024

الإهداء

إلى قرة عيني وفلذات كبدي

منال والأمين وأمير

شكر وعرفان

أتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان إلى كل من ساندني في إنجاز هذا العمل، وأخص بالذكر:

- اللذان غمراني بالحب والرعاية والدعاء والعناية، والدي الكريمين؛

- رفيقة دربي ونبض قلبي، العزيزة الغالية، حياة؛

- عوني وسندي، أخي العزيز عبد النور؛

- الأستاذة المشرفة، شبيبة العايب.

لكم مني كل الحب والتقدير

مقدمة

لقد أدى تطور العلاقات الدولية وتوسع أشكال التعاون الدولي وتدويل مختلف القضايا كحقوق الإنسان والديمقراطية والتنمية والبيئة ومكافحة الإرهاب، وزيادة التدخلات العسكرية الخارجية إلى تكثيف نشاط الدولة الخارجي وزيادة الارتباط بين السياستين الداخلية والخارجية. وقد أدى هذا التطور إلى زيادة أهمية السياسة الخارجية التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من السياسات العامة للدولة، فأصبحت تستقطب اهتمام الرأي العام والبرلمانات مما جعلها تسعى للتدخل أكثر فأكثر في هذا المجال من أجل التأثير فيه وفرض رقابتها عليه بعدما كان اهتمامها ينصب بصفة أساسية على قضايا السياسة الداخلية. فالسلطة التشريعية التي كانت في بداية تأسيسها تضطلع أساساً بالمسائل التشريعية والميزانية توسعت سلطاتها وصلاحياتها واهتماماتها مع مرور الزمن لتشمل مختلف القضايا المتعلقة بالشأن العام ومنها قضايا السياسة الخارجية.

بالرغم من الأشواط التي قطعتها البرلمانات خاصة في الديمقراطيات الغربية في التأثير في السياسة الخارجية إلا أن هذا المجال يبقى من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية نظراً لمكانتها القوية في النظام السياسي والسلطات والصلاحيات التي تتمتع بها لتقرير وتحديد السياسة الخارجية والإشراف على الجهاز الدبلوماسي الذي ينفذها وخصوصية وحساسية هذا المجال الذي يتطلب المعالجة السريعة والسرية في بعض الأحيان، وهذا ما يميز عمل السلطة التنفيذية عكس العمل البرلماني الذي يتميز بالثقل والعلانية. فعملية رسم السياسة الخارجية تتكلف بها السلطة التنفيذية بصفة أساسية في كل دول العالم، وتتدخل فيها مؤسسات وهيئات رسمية أخرى بشكل أو بآخر ومنها السلطة التشريعية، وتتأثر بجهات غير رسمية كالجماعات الضاغطة والأحزاب السياسية ومراكز البحث والرأي العام.

يختلف دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية باختلاف طبيعة النظام السياسي ومكانة السلطة التشريعية في النظام وعلاقتها بالسلطة التنفيذية ودرجة التطور الديمقراطي في البلد والآليات الدستورية والقانونية المتوفرة لديها للتأثير في هذا المجال الحيوي. فدور البرلمان في رسم السياسة الخارجية في الأنظمة الرئاسية التي تقوم على الفصل الجامد بين السلطات يختلف عنه في الأنظمة شبه الرئاسية والبرلمانية التي تقوم على الرقابة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

تؤثر السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال الآليات الدستورية والقانونية المتوفرة لديها ومن أهمها التشريع والرقابة البرلمانية والموافقة على المعاهدات ومناقشة السياسة الخارجية، ومختلف الأنشطة ومنها الدبلوماسية البرلمانية، وهذا ما يتطلب دراسة تفصيلية للسلطة التشريعية ومكانتها داخل النظام السياسي، وتحديد جوانب الضعف والقوة في تنظيمها وصلاتها ونشاطها والبحث عن الخلل والعوائق التي تعيق عملها.

زيادة على ما سبق تؤثر السلطة التشريعية في السياسة الخارجية من خلال الدبلوماسية البرلمانية التي تعتبر أداة من أدوات تنفيذ السياسة الخارجية لدعم الدبلوماسية الرسمية ومرافقتها ومنحها المزيد من الفعالية وتقريب وجهات النظر بين ممثلي الشعوب والدول والمساهمة في بلورة المواقف في العلاقات الدولية لأن المؤسسات التمثيلية على غرار السلطة التنفيذية تهدف إلى تحقيق غايات الدولة وأهدافها والمصلحة الوطنية. فالدبلوماسية البرلمانية تطورت مع زيادة اهتمام البرلمانات بهذا المجال وتطور التعاون البرلماني الدولي

وزيادة وتيرة النشاط البرلماني الخارجي وتدويل معظم القضايا التي كانت تعتبر بالأمس القريب قضايا داخلية.

سنتطرق في هذه الدراسة لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال دراسة الأدوات الدستورية والقانونية المتاحة للقيام بهذا الدور كالتشريع والرقابة البرلمانية والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ورقابة الحروب والتدخلات العسكرية الخارجية والدبلوماسية البرلمانية، والممارسة الفعلية لهذا الدور بدراسة دور أهم نماذج الأنظمة السياسية في العالم في هذا المجال وهي النموذج الرئاسي الأمريكي والنموذج شبه الرئاسي الفرنسي والنموذج البرلماني البريطاني وكيف تعاملت هذه البرلمانات مع أهم الأحداث البارزة التي وقعت خلال فترة الدراسة، ثم نقوم بدراسة حالة الجزائر.

ولا يمكن لهذه الدراسة أن تكتمل دون التطرق للإطار المفاهيمي والنظري الخاص بالسلطة التشريعية بدراسة تطور البرلمانات في الديمقراطيات الغربية، والتطرق بالتفصيل لتطور السلطة التشريعية في الجزائر وتشكيلها ومكانتها في النظام السياسي، وكذا دراسة الإطار النظري المتعلق بالسياسة الخارجية بكل أبعادها. فلا يمكن فهم دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية دون الفهم المعمق لمفهوم السلطة التشريعية ومفهوم السياسة الخارجية.

الإطار الزمني للدراسة

تمتد فترة هذه الدراسة من سنة 1989 إلى غاية سنة 2015، حيث تغطي تطور السلطة التشريعية وصلاحياتها ودورها في السياسة الخارجية لأكثر من خمسة وعشرون سنة، والتطرق لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الدول والأنظمة السياسية محل الدراسة من خلال التطرق لأهم الأحداث الدولية التي وقعت في تلك الفترة، وهي مدة كافية من أجل تقييم هذا الدور في مختلف البرلمانات محل الدراسة عبر مختلف الفترات. وقد حدثت خلال فترة الدراسة أحداثا دولية ذات أهمية كبرى، واتخذت خلالها قرارات ومواقف مهمة في مجال السياسة الخارجية، بدءاً بحرب الخليج الثانية بعد اجتياح العراق للكويت سنة 1990 ثم حرب البوسنة خلال الفترة من 1992 إلى 1995، مروراً بأحداث 11 سبتمبر 2001 والغزو الأمريكي للعراق وأفغانستان سنة 2003 والتدخل العسكري الغريفي لليبيا سنة 2011.

أما في الجزائر فتشمل هذه الدراسة مرحلة إقرار التعددية الحزبية بتبني دستور 1989 ومرحلة الأزمة التي مرت بها الجزائر خلال فترة التسعينات وتوضيح الدور الذي قام به البرلمان في تلك الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر وميلاد الدبلوماسية البرلمانية الجزائرية، ومرحلة ما بعد الأزمة من سنة 1999 إلى غاية 2015 ومحاولة الجزائر العودة للساحة الدولية. لفترة خمسة وعشرون سنة من تبني التعددية الحزبية والممارسة الديمقراطية والتغيرات التي طرأت على المجتمع والتعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري كفيلة بدراسة وتقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية.

أهمية الموضوع

لقد حظيت السلطة التشريعية في الجزائر بالكثير من الدراسات والأبحاث القانونية والدستورية شملت مختلف جوانبها التأسيسية والتكوينية وصلحايتها التشريعية والرقابية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، بينما لم تحظ هذه المؤسسة المهمة بالدراسة الكافية من زاوية العلوم السياسية، فالباحثون في حقل العلوم السياسية الذين تطرقوا لدراسة السلطة التشريعية في الجزائر قلة قليلة. أما دراسة دور هذه المؤسسة في رسم السياسة الخارجية في الجزائر فهي نادرة، فعادة ما يركز الباحثون في دراسة رسم السياسات العامة ومنها السياسة الخارجية على دور السلطة التنفيذية وإهمال دور الفاعلين الآخرين ومنهم السلطة التشريعية. كما أن الدراسات التي تطرقت لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية ركزت على موضوع الدبلوماسية البرلمانية كأداة لتنفيذ هذه السياسة فقط وأهملت الجوانب الأخرى ومن أهمها الآليات الدستورية القانونية التي تسمح للبرلمان التأثير في السياسة الخارجية.

كما يعتقد الكثير من أعضاء السلطة التشريعية وإطارات السلطة التنفيذية في الجزائر خطأ بأن السياسة الخارجية مجالا محفوظا للسلطة التنفيذية لا يمكن للسلطة التشريعية رقبته والإدلاء بدلوها فيه، فالدور الأساسي للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية كمقرر ومحدد للسياسة الخارجية لا ينفي دور السلطة التشريعية كمؤسسة ممثلة للشعب ومكلفة دستوريا بالتشريع والرقابة على أعمال الحكومة من لعب دور ولو يسير في هذا المجال الحيوي. ولهذا سنحاول في هذه الدراسة تقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال الآليات الدستورية والقانونية المتوفرة والواقع العملي لهذه الممارسة.

تكمن أهمية هذه الدراسة كذلك في أنها تتطرق لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال رصد أهم نماذج الأنظمة السياسية الديمقراطية المعروفة في العالم، وهي النموذج الرئاسي الأمريكي والبرلماني البريطاني وشبه الرئاسي الفرنسي، وتحليل دورها في هذا المجال، ودراسة نقاط قوة وضعف كل نموذج من النماذج الثلاثة كنماذج مرجعية، ثم بعد ذلك دراسة حالة الجزائر ومقارنتها مع الأنظمة المذكورة بهدف تقييم دور المؤسسة التشريعية الجزائرية في هذا المجال. وتركز هذه الدراسة على تقييم دور المؤسسة التشريعية الجزائرية في رسم السياسة الخارجية منذ تبني التعددية الحزبية وازدواجية السلطة التشريعية وما قدمته التعددية الحزبية وما حققته الازدواجية البرلمانية لدور البرلمان في مجال رسم السياسة الخارجية.

إن محاولة فهم طريقة اتخاذ القرار ورسم السياسة الخارجية في الديمقراطيات الغربية وإسقاطها على الحالة الجزائرية سيعزز لا محالة في فهم دور البرلمان الجزائري في هذا المجال، فكلما زادت معرفتنا بالعوامل التي أدت إلى التأثير في صنع السياسة الخارجية والنتائج المترتبة عنها زادت مقدرتنا على معرفة ما يتعين على البرلمان أن يفعله لتحقيق أهداف السياسة الخارجية.

زيادة على ذلك، تكمن أهمية هذه الدراسة تكمن أيضا في أنها تندرج في إطار تقاطع عدة دراسات وهي رسم السياسات العامة، الدراسات السياسية المقارنة، الأنظمة السياسية وتحليل السياسة الخارجية.

إشكالية الدراسة

من المعروف أن رئيس الجمهورية في أغلب الأنظمة السياسية في العالم هو محور السياسة الخارجية محددتها ومقرها نظرا للصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها وموقعه القوي في النظام السياسي والإمكانات المادية والبشرية التي تتوفر عليها. وبالمقابل يختلف دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من نظام لآخر حسب طبيعة النظام السياسي ودرجة التطور الديمقراطي ومكانة السلطة التشريعية داخل النظام السياسي، والدور الذي تلعبه هذه الأخيرة باستعمال صلاحياتها والأدوات القانونية والدستورية والممارسة الفعلية لها. فإشكالية هذه الدراسة تتعلق بدراسة تأثير السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في مختلف الأنظمة السياسية في العالم مع التركيز على دراسة حالة الجزائر.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: كيف ساهمت السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية وما مدى

فعالية البرلمان الجزائري في هذا المجال؟

وانطلاقا من هذه الإشكالية نطرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هو الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الديمقراطيات الغربية،

وهل تؤثر طبيعة النظام السياسي على فعاليتها للقيام بهذا الدور؟ وهل تؤثر درجة التطور

الديمقراطي في البلاد على دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية؟

- كيف تؤثر الظروف الاستثنائية والأزمات على تدخل البرلمان في مجال السياسة الخارجية وفعاليتها في هذا المجال؟

- ما هو دور السلطة التشريعية في الجزائر في مجال السياسة الخارجية؟ وما مدى فعالية الآليات والأدوات الدستورية التي جاءت بها الدساتير الجزائرية لدعم صلاحيات السلطة التشريعية في مجال رسم السياسة الخارجية؟

- هل مارست السلطة التشريعية في الجزائر الأدوات والآليات المتاحة بكل فعالية للتأثير في السياسة الخارجية ورقابتها على غرار الأنظمة الديمقراطية الغربية؟ وما مدى إدراك البرلمانين الجزائريين لدورهم في مجال السياسة الخارجية؟

فرضيات الدراسة

- تؤثر طبيعة النظام السياسي ودرجة التطور الديمقراطي على دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية.

- يزداد دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية كلما كانت العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية متوازنة وكلما كان هذا النظام أكثر ديمقراطية.

- لقد أدى تطور العلاقات الدولية وأشكال التعاون بين الدول وتدويل القضايا الداخلية وزيادة التدخلات العسكرية الخارجية إلى زيادة الارتباط بين السياستين الداخلية ومنه زيادة تدخل البرلمان في مجال السياسة الخارجية.

- يزداد دور البرلمان في مجال السياسة الخارجية خلال الأزمات الداخلية والخارجية وتطور الممارسة الديمقراطية في البلاد ويتراجع مع تراجع الديمقراطية واستقرار الأوضاع الدولية.

الإطار المنهجي للدراسة

تم توظيف العديد من المناهج العلمية من أجل إنجاز هذه الدراسة وفقا لأصول البحث العلمي للوصول إلى نتائج علمية موضوعية، حيث تم الاعتماد على المنهج الإحصائي والمنهج المقارن ومنهج دراسة الحالة ومنهج تحليل مضمون والمقاربة القانونية. وظفت هذه المناهج في إطار عملية منهجية تعتمد على الملاحظة ثم الوصف ثم التفسير ثم الاستنتاج.

تطرت هذه الدراسة لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في مجموعة من الوحدات الدولية النموذجية خلال نفس الفترة الزمنية ونقوم باستخلاص النتائج في كل وحدة من خلال التحليل العلمي مما يجعلنا نقدم تفسيرات عامة واستنتاج نموذج مثالي لدور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية.

المنهج الإحصائي: يهدف هذا المنهج إلى جمع المعلومات والمعطيات الإحصائية وتحليلها وتفسيرها، حيث قمنا بتوظيفه للقيام بعملية مسح كاملة لنشاطات السلطة التشريعية في الجزائر وإحصائها وعرضها في جداول (عدد التدخلات التي تخص قضايا السياسة الخارجية أثناء المناقشات البرلمانية، عدد الأسئلة والاستجابات البرلمانية...).

منهج تحليل المضمون: تم توظيفه لتحليل المعطيات من الناحية الكيفية بطريقة منظمة وموضوعية تتماشى وقواعد البحث العلمي بهدف دراسة السلطة التشريعية وتأثيرها في السياسة الخارجية في الجزائر.

المنهج المقارن: دراسة دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال مقارنتها في مختلف الأنظمة السياسية النموذجية المختارة مع حالة الجزائر خلال نفس الفترة الزمنية، واستخلاص النتائج عن طريق الكشف عن الروابط والعلاقات وأوجه التشابه والاختلاف بين الأنظمة السياسية المختلفة وتقديم تفسيرات عامة حول الموضوع.

منهج دراسة الحالة: قمنا بتوظيفه في دراسة حالة الجزائر بهدف الحصول على نتائج أكثر دقة وتفصيل بخصوص هذه الحالة والتعمق أكثر في الموضوع من خلال دراسة وتحليل كافة الجوانب المتعلقة بحالة الجزائر (السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي ودورها في رسم السياسة الخارجية، ومسار السياسة الخارجية الجزائرية).

كما تم توظيف **المقاربة القانونية** من أجل دراسة الأطر القانونية التي تنظم وتضبط الهيئات والمؤسسات التي ينشط فيها صناعات القرار ودراسة السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما وصلاحيات كل منها في مجال السياسة الخارجية، وفهم الإطار القانوني المنظم للمحيط الدولي والعلاقة بين الوحدات الدولية داخل هذا المحيط.

تحديد المفاهيم

السلطة التشريعية: سلطة من سلطات الدولة الثلاث إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، مهمتها الأساسية التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، وتتمثل عادة في مجالس نيابية تتكون من غرفة أو غرفتين.

السياسات العامة: حقل علمي في العلوم السياسية يهتم بشكل أساسي بمدخلات النظام السياسي ومخرجاته وتأثير تلك المخرجات على حياة المواطنين. وهو ما تختار الحكومة عمله أو عدم عمله في مجال معين ضمن منهج عمل هادف في تعاملها مع مشكلة ما.

رسم السياسة الخارجية: هي مجمل النشاطات التي تهدف إلى وضع الإطار العام للتحرك الخارجي للدولة وهي مرحلة سابقة لصناعة قرار السياسة الخارجية، تتميز بتدخل قوى مختلفة ومتعددة رسمية وغير رسمية لصناعة قرار يخدم أكبر حد من مصالحها، وبعد ذلك يصنع الإطار الرسمي ذلك القرار محاولا التوفيق بين المصالح المتضاربة في غالب الأحيان لتلك القوى، وتحتل فيها الهيئات التشريعية مكانة معتبرة.

السلوك السياسي الخارجي: هو كل تصرف قولي أو فعلي محدد زمانا ومكانا، يقوم به الأشخاص الحكوميون المخولون رسميا التصرف باسم الوحدة، والموجه إلى الوحدات الخارجية من أجل تحقيق أهداف السياسة الخارجية¹. تختلف السياسة الخارجية عن السلوك السياسي الخارجي، فإذا كانت السياسة

¹ محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1998، ص 58.

الخارجية هي ما يعلن وما يقال من طرف المسؤولين الرسميين فإن السلوك السياسي الخارجي هو ما يتم بالفعل على صعيد الواقع العملي بشأن علاقة الدولة ببيئتها الخارجية².

الدراسات السابقة

لم يحظ هذا الموضوع بالدراسة الكافية في الجزائر، ومن المراجع والمؤلفات المتخصصة التي مسته نذكر ما يلي:

- مذكرة ماجستير في العلوم السياسية لتسعديت مسيح الدين، الموسومة " دور البرلمان الجزائري في السياسة الخارجية للفترة 1997-2002" التي تمت مناقشتها سنة 2003³، وكانت أول دراسة في الجزائر تطرقت لدور البرلمان الجزائري في السياسة الخارجية في أول برلمان تعددي في الجزائر. وتوصلت هذه الدراسة إلى نتائج مفادها أن دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية ضعيف نظرا لقلة الصلاحيات الدستورية ونقص التجربة وقلة اهتمام البرلمانين بموضوع السياسة الخارجية. اقتصرت هذه الدراسة على عهدة برلمانية واحدة وكانت غير كافية للقيام بتقييم حقيقي لأداء السلطة التشريعية في السياسة الخارجية.

²عبد الله بلحبيب، السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الازمة، 1992-1997، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص 127

³مسيح الدين تسعديت، دور البرلمان الجزائري في السياسة الخارجية للفترة 1997-2002، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام، رسالة غير منشورة، ماي 2003.

- مؤلفات صالح بلحاج، المرجع الأول هو "السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري" ⁴ والثاني "السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري" ⁵. وهما أهم مؤلفين في الجزائر تطرقا بالدراسة والتحليل للسلطة التشريعية في الجزائر، شملت جميع الجوانب والتاريخية والسياسية والقانونية. وقد توصلت الدراستين إلى أن السلطة التشريعية في الجزائر هي مجرد هيكل يعمل على إضفاء الشرعية على أعمال السلطة التنفيذية ولا تمارس الدور المنوط بها خاصة في المجال الرقابي، وأن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام السياسي الجزائري.

- مذكرة ماجستير في الحقوق للأستاذ مصطفى آيت عباس، الموسومة "وضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائر"، والتي تطرق فيها لإشكالية ثبات النصوص القانونية المنظمة لوضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائر ودور رئيس الجمهورية في هذا المجال والدور الرقابي للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية. وقد ركزت هذه الدراسة على الجوانب الدستورية والقانونية وأهملت الجوانب السياسية.

⁴ صالح، بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الطبعة الأولى 2006.

⁵ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الطبعة الثانية، يونيو 2012، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر.

- مؤلفات سعيد بو الشعير، وهي من أهم الدراسات القانونية والدستورية التي تطرقت للنظام السياسي الجزائري، خاصة كتابه "النظام السياسي الجزائري"⁶ سيما الجزء الرابع الخاص بتحليل السلطة التشريعية، والذي حاول من خلاله تحليل مركز السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. ما يعاب على دراسات الأستاذ بو الشعير هي أنها نظرية وقانونية بحتة أهملت الجانب السياسي الذي يكشف مركز السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري.
- مؤلف عبد الله بلحبيب، "السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الأزمة، 1992-1997"، تطرق فيها لدور السلطة التشريعية في فترة الأزمة وميلاد الدبلوماسية البرلمانية الجزائرية⁷.

تقسيم الدراسة

تنقسم هذه الدراسة إلى خمسة فصول، الفصل الأول نظري تطرقنا فيه لإطار المفاهيمي للسلطة التشريعية والسياسة الخارجية. أما الفصل الثاني فتطرقنا فيه لدراسة أهم نماذج السلطة التشريعية في العالم ودورها في السلطة التشريعية كنماذج مرجعية وهي: - الكونغرس الأمريكي كأقوى برلمان في أقوى دولة في العالم نظامها رئاسي يعتمد نظام الفصل بين السلطات يمارس فيه الكونغرس صلاحياته ويتفاعل مع

⁶ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الطبعة الثانية.

⁷ مصطفى أيت عباس، وضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، مذكرة غير منشورة.

الرئيس في مجال السياسة الخارجية. - البرلمان الفرنسي في نظام شبه رئاسي يقوم بدور رقابي على مجال السياسة الخارجية من خلال الآليات الدستورية المتوفرة. ثم - البرلمان البريطاني والآليات التي يتوفر عليها للتأثير في السياسة الخارجية وهيمنة الوزير الأول على هذا المجال نظرا للتنظيم الحزبي المحكم في البلاد. ثم تطرقنا في الفصل الثالث إلى مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ودراستها منذ الاستقلال لتقييم وزنها في النظام السياسي الجزائري مما يسمح لنا بتقييم دورها في مجال السياسة الخارجية. أما الفصل الرابع فخصصناه لدراسة السياسة الخارجية الجزائرية بكل أبعادها، وأخيرا الفصل الخامس المتعلق بدراسة حالة الجزائر ودور للبرلمان الجزائري في مجال السياسة الخارجية من خلال الأدوات الدستورية والقانونية المتاحة له وممارسته للدبلوماسية البرلمانية التي عادة ما تكون داعمة للدبلوماسية الرسمية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسلطة التشريعية والسياسة الخارجية

لا يمكن التطرق لدور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية دون دراسة الإطار المفاهيمي لكل من السلطة التشريعية (المبحث الأول) والسياسة الخارجية (المبحث الثاني) والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتأثيرها على رسم السياسة الخارجية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم السلطة التشريعية

إن دراسة مفهوم السلطة التشريعية يتطلب الرجوع إلى الظروف التاريخية التي نشأت وتطورت فيها هذه المؤسسة في الديمقراطيات الغربية وطريقة تنظيمها وعلاقتها بالمجتمع الذي تطورت فيه.

أولاً: تعريف السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي إحدى السلطات الثلاث التي تشكل النظام السياسي إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية. وهي هيئة تداولية من أهم وظائفها التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وتسمى في أغلب الأنظمة السياسية البرلمان. وكلمة برلمان مستقاة في اللغة الفرنسية من الفعل parler بمعنى يتكلم، ومنه أطلقت هذه الكلمة في اللغة الانكليزية على الهيئة التشريعية التي تتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات بحكم نفوذ الانكليز في القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين، ومنه انتقلت التسمية والنظام إلى مختلف مناطق العالم⁸.

ويعرف الفقيه الدستوري الفرنسي **موريس ديفرجي** السلطة التشريعية بأنها "مؤسسة سياسية مكونة من مجلس أو عدة مجالس أو غرف يتألف كل منها من عدد مرتفع من الأعضاء، ويتمتع هذا المجموع

⁸عبد الوهاب الكيالي وآخرون، موسوعة السياسية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الجزء الأول، ص 519.

بسلطات تقديرية متفاوتة الأهمية⁹. لا يمكن للسلطة التشريعية ممارسة صلاحياتها التشريعية وسلطاتها الرقابية بكل فعالية واستقلالية إذا لم تكن منتخبة وشرعية، وكلما كان التمثيل مباشراً كلما زادت مشروعية النواب. وتكمن الاستقلالية كذلك في الحصانة البرلمانية والتعويضات المالية الكافية التي يتقاضاها النائب، حيث تمكنه من تكريس كل وقته لمهمته النيابية¹⁰.

يعرف معجم دالوز لعلم السياسة¹¹ البرلمان بأمة "الهيئة التداولية المتكونة من مجلس أو عدة مجالس أين يجتمع ممثلو الشعب (أغلبهم منتخبون) في الأنظمة الديمقراطية للتصويت على القوانين ورقابة نشاط السلطة التنفيذية"¹².

كما يعرف سعيد بوالشعير السلطة التشريعية بأنها "تلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عددا من النواب وتتمتع بسلطة البت في المواضيع التي تدخل في اختصاصها وأهمها التشريع والمراقبة. ولكل مجلس لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء في غالب الأحيان"¹³.

⁹موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة الدكتور جورج سعد، الشركة العربية للأبحاث والنشر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2014، ص 111.

¹⁰ نفس المرجع، ص 112

¹¹Lexique de science politique, **Vie et institutions politiques**, Dalloz, EUROPE MEDIA DUPLICATION, France, 2008, P 379.

¹²« Organe délibérant composé d'une ou plusieurs assemblées ou siègent des représentants (élus dans leurs majorité). Dans les systèmes démocratiques, le parlement est principalement chargé de voter les lois et de contrôler l'action du pouvoir exécutif ».

¹³ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 19

يظهر من خلال هذه التعاريف بأنه لا يمكن الحديث عن السلطة التشريعية دون الحديث عن هيئة منتخبة وتداولية ومكلفة بالأساس بالتشريع والرقابة على أعمال الحكومة. فالهيئات التداولية المعينة من طرف السلطة التنفيذية المكلفة ببعض الصلاحيات التشريعية أو الرقابية كمجالس الشورى في بعض الدول لا يمكن أن تعتبرها سلطة تشريعية بالمعنى الصحيح لأنه لا يمكن لها ممارسة سلطاتها وصلاحياتها بكل حرية واستقلالية. يتم اتخاذ القرار داخل المؤسسة التشريعية عن طريق المناقشات والتداول والتصويت وتطبيق نظام الأغلبية عكس ما تقوم عليه عملية اتخاذ القرار داخل السلطة التنفيذية.

ثانيا: تنظيم السلطة التشريعية

يتطلب فهم السلطة التشريعية التطرق لتشكيلها وسير عملها (1) ودراسة أهم أجهزتها المتمثلة في اللجان البرلمانية (2).

1. تشكيل السلطة التشريعية: تتشكل السلطة التشريعية من مجلس واحد وتسمى مجالس أحادية التمثيل ينتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع العام المباشر ويمكن أن تتشكل من مجلسين وتسمى مجالس ثنائية التمثيل. يتميز يمثل المجلس الأول بالتمثيل الشعبي وعادة ما يكون المجلس الثاني أرستقراطيا أو فيديرياليا أو يمثل الجماعات المحلية. وقد مثلت هذه المجالس تاريخيا الطبقة الأرستقراطية ضمن البرلمان وكانت عبارة عن مرحلة انتقالية بين الأنظمة الأرستقراطية القديمة والنظام الديمقراطي الحديث.

أما المجالس الفيدرالية فنجدها في الدول الفيدرالية، فهي تضمن المساواة في التمثيل بين الولايات والمقاطعات المشكلة للدولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا. ويمكن أن يأخذ هذا المجلس شكلا فيدراليا ظاهريا في الدول ذات الشكل البسيط عندما ينتخب أعضاء هذه المجالس عن طريق الاقتراع غير المباشر كمجلس الشيوخ الفرنسي الذي كان يمثل مطلب الملكيين المعتدلين كثمن لانضمامهم إلى الجمهورية¹⁴.

يختلف تنظيم السلطة التشريعية من بلد لآخر ومن نظام سياسي لآخر. ومما لاحظناه خلال دراستنا للأنظمة السياسية أن الديمقراطيات الغربية العريقة كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا تمسكت بنظام المجالس الثنائية بالرغم من صعود بعض الأصوات التي تطالب بإلغاء هذا النظام. وسنتطرق باختصار لتشكيل هذه السلطة التشريعية في هذه النماذج العالمية الثلاث.

يتشكل **كونغرس الولايات المتحدة** من مجلس النواب ومجلس الشيوخ، حيث يمثل الأول الشعب الأمريكي، ويتكون من 435 عضوا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام لمدة سنتين على أساس عدد السكان في كل ولاية. وتحظى ولاية كاليفورنيا الولاية، الولاية الأكبر كثافة سكانية بثلاثة وخمسين مقعدا مقابل مقعدا واحد فقط لولاية وايومينغ الأقل كثافة سكانية في البلاد. أما مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات فيتكون من مائة عضوا بواقع عضوين عن كل ولاية، ينتخبون عن طرق الاقتراع العام لمدة ستة سنوات مع تجديد الثلث كل سنتين. يرأس مجلس النواب زعيم حزب الأغلبية المنتخب من بين الأعضاء،

¹⁴موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص 120.

ويعتبر الشخصية الثالثة في النظام السياسي الأمريكي في الترتيب الدستوري بعد الرئيس ونائب الرئيس. أما مجلس الشيوخ فيرأسه نائب الرئيس الأمريكي بحكم الدستور. يحدد كل مجلس في الكونغرس الأمريكي طريقة عمله وقواعده الإجرائية وحل نزاعاته الداخلية واستقرار نشاطه التشريعي بطريقة تضمن حقوق أعضائه بما فيهم الأقلية الحزبية. فكل مجلس يسير بطريقة مختلفة عن الآخر، وكل غرفة تختلف عن الأخرى من حيث التقاليد والنظام الداخلي مما جعل العملية التشريعية معقدة.

أما البرلمان الفرنسي فيتشكل من مجلسين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. تمثل الجمعية الوطنية الشعب الفرنسي وتتكون من 577 نائبا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمس سنوات بالأغلبية في دورتين. ويمثل مجلس الشيوخ الجماعات المحلية ويتكون من 348 عضوا ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر لمدة ست سنوات مع تجديد ثلثهم كل ثلاث سنوات¹⁵. وبالرغم من تشابه الغرفتين في تنظيمهما الداخلي إلا أن صلاحياتهما غير متساوية، فمجلس الشيوخ لا يمكنه إثارة مسؤولية الحكومة عكس الجمعية الوطنية التي تتمتع بصلاحيات كبيرة في مجال الرقابة على أعمال الحكومة¹⁶. تسيطر الحكومة في النظام الفرنسي على إجراءات التشريع عكس ما هو معمول به في النظام الأمريكي الذي يتمتع فيه الكونغرس باستقلالية كبيرة عن الرئيس.

¹⁵Article 24 de la constitution française

¹⁶موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص 242

يتشكل البرلمان البريطاني من مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس اللوردات. يتكون مجلس العموم من 650 عضواً ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لمدة خمس سنوات. ينتخب رئيس مجلس العموم (Speaker) من طرف النواب، ويستقبل من الحزب مباشرة بعد انتخابه بهذه الصفة حفاظاً على حياده داخل هذه المؤسسة المهمة. وتتمثل مهامه الأساسية في رئاسة المجلس وتسيير جلساته والسهر على حفظ النظام داخله وتمثيله في المناسبات الرسمية، والسهر على حسن سير الجلسات وإقامة التوازن بين النواب بمختلف انتماءاتهم الحزبية في إعطائهم الفرصة في التدخل.

أما مجلس اللوردات فيتكون من 830 لوردًا يعينون من طرف الملك باقتراح من الوزير الأول. ويعتبر هذا المجلس أقل تمثيلاً مقارنة بمجلس العموم لأنه في الأصلي مثل النبلاء والإقطاعيين. وهناك ثلاث فئات من اللوردات: اللوردات المعينون مدى الحياة واللوردات الروحيون الذين يمثلون الكنيسة واللوردات بالوراثة. وقد تغيرت هذه التركيبة خلال القرن العشرين، فقد ألغى الإصلاح الذي عرفه المجلس سنة 1999 نظام اللوردات بالوراثة، وانفتح المجلس ليشمل أعضاء من خارج هذه الفئات. كما أن اختصاص مجلس اللوردات محدود، فهو لا يستطيع رفض القوانين التي وافق عليها مجلس العموم ولا يمكنه مناقشة قانون المالية أو المشاريع التي تترتب عليها أثاراً مالية¹⁷. ومع مرور الزمن وتطور النظام السياسي البريطاني ضعف

¹⁷Bill Jones, Philip Norton, **Politics UK**, seventh edition, Pearson Education Limited, England.

مجلس اللوردات وتناقضت صلاحياته، خاصة بعد صدور قانون 1911 القاضي بسحب اختصاصاته المالية بعدما كانت مساوية لاختصاصات مجلس العموم¹⁸.

2. اللجان البرلمانية: تعتبر اللجان البرلمانية بمثابة مجالس تشريعية مصغرة وهي الحجر الأساس في العملية التشريعية¹⁹. فهي مركز الحياة السياسية ونواة السلطة التشريعية يجتمع فيها فريق ضيق من الخبراء يناقشون الأفكار والخيارات ويتخذون القرارات، وهي عبارة عن أداة فعالة تستعملها البرلمانات لتسيير عملها ودعم سلطتها. فكونغرس الولايات المتحدة يتكون من حوالي مائتي لجنة برلمانية تنقسم إلى لجان دائمة لها عضوية ثابتة وتستمر من كونغرس لآخر مثل لجنة السياسة الخارجية والدفاع، ولجان متخصصة ولجان فرعية²⁰.

يعين أعضاء اللجان الدائمة مع بداية كل عهدة تشريعية، ويختار رئيس اللجنة من حزب الأغلبية على مستوى المجلس وممثل عن حزب الأقلية في المجلس كنائب رئيس على مستوى اللجنة الدائمة. لا يمكن أن يمثل أي عضو في المجلس في أكثر من لجتين وأربع لجان فرعية في نفس الوقت. تتكلف هذه اللجان بتحرير مشاريع النصوص القانونية والقرارات والاتفاقيات الدولية وإعداد تقارير بشأنها. كما يمكنها رفض

¹⁸ حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2001، ص 97.

¹⁹ لاري إلويتز، ترجمة جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، القاهرة، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة العلمية، الطبعة الأولى 1996، ص 158

²⁰Joël Plouffe et Élisabeth Vallet, "Les commissions du Congrès", dans Frédéric Gagnon, *Le Congrès des Etats Unis*, Québec, Canada, Presse de l'université de Québec, 2006, P 129.

دراسة أي مشروع يعرض عليها أو استبداله بمشروع جديد يعالج الموضوع المعروض عليها أو تعديل المشروع أو الموافقة عليه وتحويله إلى الجلسة العامة مع التوصية بالمصادقة عليه²¹.

تتكلف اللجان البرلمانية بجمع المعلومات عن طريق الاستماع للمسؤولين والوزراء والتحقيق معهم. ويحق لها بهذه الصفة استدعاء أي وزير أو مسؤول ترى أهمية الاستماع إليه والتحقيق معه، حيث تتمتع بنفس سلطة القاضي في مجال التحقيق، فيمكنها إصدار أمر بإحضاره المسؤول الذي يرفض المثول أمامها وتسلط عقوبة جزائية عليه، ويعتبر هذا الإجراء من أهم الأسلحة التي يستعملها الكونغرس في مواجهة السلطة التنفيذية²². أما اللجان الخاصة فتنشأ بموجب قرار من المجلس الذي يُحدد مهامها ومدتها وإجراءات سيرها. تُكلف هذه الأخيرة بمهمة محددة تخرج عن اختصاص اللجان الدائمة وعادة ما تكون مهاماً تحقيقية أكثر منها تشريعية، وتحل اللجنة بعد الانتهاء من مهامها.

من أهم اللجان المتخصصة التي أنشئت في هذا المجال نذكر لجنة التحقيق في فضيحة إيران-كونترا²³، ولجنة التحقيق في أحداث الهجوم الإرهابي سنة 2012 في بنغازي الذي ذهب ضحيته السفير الأمريكي وثلاثة موظفين في السفارة، حيث أنفقت هذه اللجنة أكثر من 7.8 مليون دولار على مدى سنتين

²¹Frédéric Gagnon, "Les règles et les procédures à la Chambre des représentants et au Sénat", dans Frédéric Gagnon, *le Congrès des Etats Unis*, Presse de l'Université de Québec, Québec, Canada, 2006, P 116.

²²Stéphane Rials, Régime "Concessionnel" ou régime "présidentiel" ? Les leçons de l'histoire américaine, *Pouvoirs* n° 29, les Etats-Unis, avril 1984, page 38

²³Joël Plouffe et Élisabeth Vallet, "Op. Cit, p 132.

ونصف وأصدرت تقريرها النهائي في ديسمبر 2016²⁴ الذي أدانت فيه كل من وزارتي الدفاع والخارجية ووكالة الاستخبارات المركزية. أما اللجان المشتركة فتكلف بالتحقيق في قضايا تهم الرأي العام كاللجنة التي أنشئت للتحقيق في إعصار كاتريناسنة 2005²⁵.

ثالثاً: وظائف السلطة التشريعية

إن أهم الوظائف تقوم بها السلطة التشريعية في كل الأنظمة السياسية هي: الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة الرقابية. فالسلطة التشريعية هي المختصة بصناعة القوانين ورقابة السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ هذه القوانين من أجل ضمان حسن تنفيذها وتحقيق مقاصدها.

1. الوظيفة التشريعية: تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف التي تمارسها السلطة التشريعية وهي أساس وجودها. تحدد السلطة التشريعية من خلال هذه الوظيفة الإطار القانوني الذي تنشط فيه السلطة التنفيذية طبقاً لمبدأ الشرعية²⁶. ففي النظام الرئاسي الأمريكي الذي يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يستقل الكونغرس بالوظيفة التشريعية، فهو يمارس صلاحياته التشريعية بناء على برنامج تشريعي يشكل

²⁴Congress of the United States, 114th session, House of Representatives, *Final report of the select Committee on the events surrounding the 2012 terrorist attack in Benghazi*, December 7, 2016, online, <https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt848/CRPT-114hrpt848.pdf>,

(تم تصفح الموقع في شهر أبريل 2020)

²⁵Joël Plouffe et Élisabeth Vallet, "Op.Cit, p 132.

²⁶موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص 116.

القواعد العامة لسياسة البلاد، وهو من ينشئ المؤسسات والإدارات والوكالات الفيدرالية ويحدد صلاحياتها والإطار القانوني العام الذي يحكمها وسيورها ويمارس رقابة واسعة عليها²⁷.

كما يعتبر التشريع في النظام السياسي الفرنسي من أهم الصلاحيات التي تمارسها السلطة التشريعية بهدف تنظيم الحياة العامة ومراقبة الحكومة وهي من المبادئ الأساسية التي قامت عليها الثورة الفرنسية. فالبرلمان الفرنسي يتدخل بموجب القوانين لتنظيم مختلف مجالات الحياة عن طريق تحديد الإطار العام دون الدخول في التفاصيل، وكل مجال لا يدخل في اختصاصات البرلمان المنصوص عليها في الدستور فهو من اختصاص رئيس الجمهورية الذي ينظمه بموجب مراسيم رئاسية. وقد أدى زيادة تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي إلى توسيع تدخل صلاحيات تدخل السلطة التنفيذية بموجب التنظيم على حساب مجال تدخل السلطة التشريعية، مما أدى إلى تقليص صلاحيات البرلمان الفرنسي بنسبة 70 في المائة خاصة مع دخول معاهدات الاتحاد الأوروبي حيز التنفيذ²⁸.

أما في المملكة المتحدة وعلى غرار النظام الفرنسي تسيطر الحكومة البريطانية على التشريع لأنها تبادر بحوالي 90 بالمائة من مشاريع القوانين. فمع مرور الزمن وتعدد التشريعات سيطرت السلطة التنفيذية في أغلب الأنظمة السياسية على الوظيفة التشريعية، على حساب صلاحيات البرلمان.

²⁷المرجع نفسه، ص 175

²⁸معاهدة ماستريخت التي دخلت حيز التنفيذ في 1/11/1993، معاهدة لشبونة التي دخلت حيز التنفيذ في 1/12/2009

2. **الوظيفة المالية:** تستمد السلطة التشريعية وظيفتها المالية من قاعدة لاضريبة بدون تمثيل، فلا يجوز للحكومة صرف نفقات لم يوافق عليها البرلمان²⁹. فالسلطة التشريعية تستأثر بالموافقة على قانون المالية الذي يرخص للحكومة بفرض الضرائب والرسوم وتحصيلها وصرف النفقات. ويعتبر قانون المالية والميزانية من أهم القوانين التي تصادق عليها السلطة التشريعية خلال السنة.

ففي حالة الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر الكونغرس الجهة الوحيدة التي تقر فرض الضرائب والرسوم والاستدانة لحساب الدولة، وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية والإفلاس وصك وطبع العملة، وتنظيم قيمتها وقيمة العملات الأجنبية ووضع أحكام للمعاقبة على تزوير السندات المالية. فلا يمكن تنفيذ أية سياسة عامة دون توفير الأموال اللازمة التي تخضع لموافقة الكونغرس الذي يحدد طريقة صرف الأموال العمومية من طرف الحكومة الفيدرالية من خلال التصويت على قانون المالية ومراقبة المساعدات الخارجية. وتعتبر هذه الصلاحية من أهم صلاحيات الكونغرس، وتسمى سلطة المحفظة (power of the purse)، حيث تخضع ميزانية الدولة بتفاصيلها بما فيها ميزانية وزارتي الخارجية والدفاع لمناقشة الكونغرس وموافقته³⁰.

3. **الوظيفة الرقابية:** تختلف الرقابة البرلمانية باختلاف طبيعة النظم السياسية والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في كل نظام سياسي مما يؤكد الارتباط الوثيق بين

²⁹موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص 117.

³⁰Maya Kandel, Obama et la politique étrangère américaine, *Revue Esprit*, 2011/3-4 (mars/avril), p 20

طبيعة النظام ونوعية ووسائل الرقابة البرلمانية وفعاليتها. فالرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي الأمريكي القائم على الفصل الجامد بين السلطات يختلف عن نظام الرقابة البرلمانية في النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات ومسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية. كما تختلف هذه الرقابة في النظام شبه الرئاسي الذي يمزج بين النظامين البرلماني والرئاسي، والذي من أهم ميزاته ازدواجية السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس جمهورية منتخب عن طريق الاقتراع العام غير مسؤول سياسيا أمام السلطة التشريعية ورئيس حكومة مسؤول سياسيا أمام السلطة التشريعية حيث يمكن لها سحب الثقة منه. تمارس السلطة التشريعية الوظيفة الرقابية باستعمال مختلف الوسائل والآليات التي تنظمها الدساتير والقوانين كالتصويت بالثقة (أ) وملتمس الرقابة (ب) والسؤال البرلماني (ت) والاستجواب (ث) والتحقق البرلماني (ج).

أ. **التصويت بالثقة:** تبدأ الرقابة البرلمانية بمنح الثقة للحكومة وتنتهي بسحب الثقة منها. ففي النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، تعتبر هذه الآلية من أهم الآليات التي تستعملها السلطة التشريعية لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، عكس ما هو معمول به في النظام الرئاسي الذي يتميز بالفصل الجامد بين السلطات فالرئيس غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان وبدوره لا يمكنه حل البرلمان.

ب. **ملتمس الرقابة:** يمكن للبرلمان في النظام البرلماني أو شبه الرئاسي أن يلجأ لآلية ملتمس الرقابة لإثارة مسؤولية الحكومة. ففي حالة البرلمان الفرنسي يمكن لعشرة في المائة من أعضاء البرلمان إيداع ملتمس رقابة وإسقاط الحكومة بموافقة أغلبية نواب الجمعية الوطنية. وبالرغم من صعوبة إسقاط الحكومة بهذه

الطريقة إلا أن هذا الإجراء يبقى عبارة عن أداة يلجأ إليها نواب المعارضة للتعبير عن رفضهم لسياسة الحكومة القائمة وفتح نقاش داخل قبة البرلمان بخصوصها³¹.

ت. **السؤال البرلماني**: يعد السؤال البرلماني من أشهر وأقدم الأدوات الرقابية على أعمال الحكومة، وهو السلاح الأكثر توظيفاً من طرف البرلمان في مواجهة الحكومة. ظهر السؤال البرلماني في البداية كسؤال شفهي في مجلس اللوردات البريطاني سنة 1721 وتطور في مجلس العموم في القرن التاسع عشر إلى أن أصبح السؤال كتابياً سنة 1902³².

يعرف السؤال البرلماني بأنه ذلك السؤال الذي يوجهه البرلمانيون لأعضاء الحكومة لممارسة حقهم وواجبهم البرلماني³³. ويعرف كذلك بأنه حق يمكن أعضاء السلطة التشريعية من معرفة الأمور التي يجهلونها ولفت انتباه الحكومة على موضوع معين³⁴، وهو كذلك عبارة عن وسيلة استعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة³⁵، أو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو الوزير الأول عن حقيقة ما أو أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل³⁶. يعتبر السؤال البرلماني آلية للحصول على المعلومات من الجهاز الحكومي وتقييم تطبيق السياسات العامة واختبار كفاءة الوزراء وتقييم عملهم باستمرار، بهدف إضفاء

³¹Bastien François, **le Régime Politique de la 5^{ème} République**, 3ème édition, La découverte, Paris, 2006, p 56

³²Robert Rogers and Rhodri Walters, **How Parliament Works**, Routledge, 7th edition, 2015.

³³**Lexique de science politique**, Vie et institutions politiques, Dalloz, EUROPE MEDIA DUPLICATION, France, 2008, p 439

³⁴سليمان الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية**، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 455

³⁵سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري**، المرجع السابق، ص 176.

³⁶إيهاب زكي سلام، **مرجع سبق ذكره**، ص 27.

شفافية أكبر على تسيير الشأن العام ولفت نظر الحكومة أو توجيهها لاتخاذ إجراءات معينة في مسألة معينة. فالسؤال يطرحه أحد أعضاء السلطة التشريعية على أحد الوزراء من أجل الحصول على معلومات حول قضية من قضايا الشأن العام تدخل في اختصاص الوزير المعني، ويمكن أن يؤدي في بعض الأحيان إلى إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

يوجد نوعان من الأسئلة، الأسئلة الشفهية والأسئلة الكتابية. تعتبر الأسئلة الشفهية هي الأصل لأنها تمثل حوار بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتقتضي حضور الوزير أمام النواب تحت قبة البرلمان للإجابة عن السؤال المطروح عليه. فهي توجه من طرف عضو البرلمان من داخل قبة البرلمان شفهيًا ويتم الرد عليها كذلك شفهيًا من داخل قبة البرلمان من طرف عضو الحكومة. أما الأسئلة الكتابية فيتم طرحها كتابيًا من طرف عضو البرلمان وتتم الإجابة عليها كتابيًا من طرف عضو الحكومة دون حاجة لتنقل الوزير إلى مقر السلطة التشريعية.

ث. الاستجواب البرلماني: ظهر الاستجواب في فرنسا مع بداية الثورة، ويعتبر اليوم من أقوى آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية³⁷. يتمثل في اتهام الحكومة أو أحد أعضائها بالتقصير في الأداء أو الانحراف عن البرنامج المسطر أو عدم احترام مبدأ الشرعية ويكشفها أمام الرأي العام. يمكن أن يترتب على الاستجواب أثر عقابي يصل إلى درجة إثارة المسؤولية السياسية

³⁷ سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 592.

للحكومة وسحب الثقة منها، فعادة ما تنتهي الاستجابات بتصويت من النواب يعبر عن رضا المجلس من الحكومة أو استيائه منها³⁸.

يقدم طلب الاستجواب من طرف عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى عدة وزراء أو إلى رئيس الوزراء. يشترط أن يقدم الطلب مكتوبا من طرف عدد معين من النواب من أجل إدراجه في جدول أعمال المجلس وإبلاغ الوزير المختص ومنحه مهلة كافية لتحضير إجابته والدفاع عن نفسه وعن السياسة المتبعة من طرف قطاعه الوزاري بخصوص موضوع الاستجواب. كما يشترط ألا يتضمن الاستجواب قضايا مطروحة أمام القضاء احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية. بعد المناقشة يمكن للنائب أن يقتنع بجواب الوزير وينتهي الموضوع عند هذا الحد، كما يمكن له إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو للحكومة برمتها أمام السلطة التشريعية واقتراح التصويت بسحب الثقة الذي يمكن أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة.

يختلف الاستجواب عن السؤال البرلماني في أنه وسيلة برلمانية رقابية تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية من أجل محاسبتها واتهامها ومعاقبتها وحتى سحب الثقة منها عكس السؤال البرلماني الذي يهدف إلى الحصول على المعلومات بهدف نقد السياسة الحكومية ومعارضتها فقط. ولهذا يعتبر بعض الفقهاء الاستجواب البرلماني من أخطر حقوق البرلمان³⁹. كما يختلف الاستجواب عن السؤال البرلماني في أنه حق لكل أعضاء البرلمان فيمكنه إثارة مناقشة عامة داخل المجلس من طرف أي عضو

³⁸موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 118.

³⁹سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص 592.

عكس السؤال الذي يعتبر حق لأحد الأعضاء فقط يسجل باسمه ويرد الوزير عليه وليس على المجلس، وتنحصر العلاقة فيه بين النائب صاحب السؤال وعضو الحكومة المعني بالسؤال.

ج. التحقيق البرلماني: في حالة عدم تمكن البرلمان من كشف العيوب والاختلالات عن طريق الأسئلة أو الاستجابات البرلمانية فإنه يلجأ إلى التحقيق البرلماني للاطلاع عن كثب على النقائص والمساوئ والانحرافات التي وقعت فيها الحكومة بهدف الكشف عن حقيقة الأوضاع في إحدى المصالح العامة، لتقييم مدى احترام السلطة التنفيذية لسيادة القانون ومبدأ الشرعية أثناء تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة بخصوص قضية معينة. وتجري هذه الآلية في الميدان خارج المجالس البرلمانية من طرف لجنة تحقيق تشكل لهذا الغرض، عكس السؤال والاستجابات اللذان يجريان داخل قبة البرلمان فقط من طرف الأعضاء. يبدأ التحقيق بإجراء سلسلة من الأسئلة والمقابلات والمعاينات واستجواب الشهود والتدقيق في الوثائق التابعة لأي جهة كانت، وينتهي بإعداد تقرير من طرف مقرر لجنة التحقيق المكلفة ثم يرسل بعدها إلى البرلمان.

يتميز التحقيق البرلماني عن غيره من الآليات الرقابية الأخرى بأنه الآلية الوحيدة التي تجد تطبيقها في كل من الأنظمة البرلمانية والرئاسية وشبه الرئاسية، ويعتبر النموذجان البريطاني والأمريكي من أفضل النماذج البرلمانية في مجال التحقيق البرلماني. فهذا النوع من الرقابة منتشر كثيرا في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تلعب لجان التحقيق التابعة للكونغرس دورا مهما في الرقابة على نشاط الإدارة⁴⁰. وبالرغم من أن

⁴⁰موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 118.

الدستور الأمريكي لا ينص على هذه الصلاحية إلا أن روح الدستور والممارسة البرلمانية سمحت للكونغرس بسن عدة قوانين تنظم التحقيق البرلماني⁴¹، حيث تعمل لجان التحقيق البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية على تحقيق توازن كبير بين السلطات وتكريس النظام الديمقراطي عن طريق مراقبة الإدارة التي يمكن أن تتعسف بالسلطة في أي لحظة. وقد عرف الكونغرس نشاطا كبيرا في هذا المجال في بداية خمسينيات القرن الماضي، حيث قام بأكثر من 225 تحقيقا خلال سنتي 1951 و1952⁴²، إلى أن تدخلت المحكمة العليا الأمريكية سنة 1957 من أجل تحديد سلطة التحقيق للكونغرس في الأمور التشريعية وعدم إنزال العقوبات إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا⁴³.

على غرار الدستور الأمريكي لم ينص الدستور الفرنسي على لجان التحقيق البرلمانية⁴⁴، غير أن البرلمان تدارك هذا الخلل وتدخل ونظمه بموجب القانون⁴⁵. يمكن للبرلمان الفرنسي إنشاء لجان تحقيق على مستوى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ. يمكن لهذه اللجان استدعاء أي شخص وسماعه تحت طائلة العقوبات الجزائية، والاطلاع على أية وثيقة والدخول لأي مكان وطلب معلومات من أي جهة كانت والتنقل داخل وخارج الوطن. ويجوز لها طلب مساعدة الهيئات والمؤسسات كمجلس المحاسبة لإنجاز

⁴¹ نفس المرجع، ص 145

⁴² نفس المرجع، ص 146

⁴³ Frederick Gagnon, *les sénateurs qui changent le Monde*, Presse de l'université Laval, 4^{ème} trimestre 2013p. 146

⁴⁴ J. Boudant, **La crise identitaire du Parlement français**, RDP, n° 6, 1992, p. 1321

⁴⁵ Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, JORF, 18 novembre 1958, p. 10335.

مهمتها. وتحل لجان التحقيق البرلمانية فور إنجاز مهمتها أو بعد فتح تحقيق قضائي من طرف السلطات القضائية المختصة أو مرور ستة أشهر على تنصيبها⁴⁶. من بين لجان التحقيق البرلمانية التي تم إنشاؤها في فرنسا نذكر: لجنة التحقيق الخاصة بمكافحة المخدرات (2002) ولجنة التحقيق في إفلاس الشركة الفرنسية للنقل الجوي "Air Lib" (2000) ولجنة التحقيق في تسير المؤسسات العمومية بهدف تطوير نظام اتخاذ القرار داخل هذه المؤسسات (2003) ولجنة تحقيق خاصة بالهجرة غير الشرعية (2005).

⁴⁶Loi n° 77-867 du 19/7/1977, JORF du 20/7/1977 page 38-39.

المبحث الثاني: مفهوم السياسة الخارجية وأبعادها

أولاً: تعريف السياسة الخارجية

لا يوجد تعريف توافقي بين العلماء والمفكرين للسياسة الخارجية بسبب اختلاف خلفياتهم الفكرية وطبيعة السياسة الخارجية المعقدة والتحول الدائم لمفهومها ومجالها حسب تطور الممارسات والنظريات. لقد قدم ثلاثة مفكرين كبار أعمال نموذجية طورت من حقل علم السياسة الخارجية وهم: ريتشارد سنايدر وجيمس روزنو وهارولد ومارغريت سبروت. وقد ركز كل عمل من هذه الأعمال الثلاثة على زاوية مختلفة في دراسته لمفهوم السياسة الخارجية. فقد تطرق ريتشارد سنايدر للموضوع من زاوية صنع القرار، وجيمس روزنو من زاوية السياسة الخارجية المقارنة، وقدم هارولد ومارغريت سبروت تفسيراً بـسيكولوجيا وسوسيولوجيا للسياسة الخارجية⁴⁷.

يرى ريتشارد سنايدر، الذي قدم أول إطار نظري مفصل لمقترح صناعة القرار في السياسة الخارجية، بأنها عبارة عن سلوك صانع القرار لأن الدولة تحدد بأشخاص صانعي قراراتها الرسميين، فسلوكها هو سلوك الذين يعملون باسمها، وبالتالي فالسياسة الخارجية عبارة عن محصلة قرارات أشخاص يتبوؤون مناصب رسمية في الدولة مما يتطلب دراسة محيط صانع القرار والوضع الذي يواجهه⁴⁸. وقد اهتم ريتشارد سنايدر بتحليل صناعة القرار الذي طبقه على السياسة الخارجية من خلال دراسة سلوك الهيئات الحكومية

⁴⁷Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, **Foreign Policy, Theories, Actors, Cases**, Oxford University Press, 2nd Edition, 2012, p 13.

⁴⁸أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، الأردن، ص 20.

وتأثيرها في الميدان الدبلوماسي. ويشمل الإطار النظري الذي يقدمه سنايدر المحيطين الخارجي والداخلي والبنية الاجتماعية والسلوكية وصناع القرار وعملية صنع القرار، وكل هذه العناصر تتكون من مجموعة من العوامل تؤثر في الفعل الصادر عن الدولة. يشمل المحيط الخارجي حسب سنايدر كل من المحيط الجغرافي والثقافة ومستوى التطور التكنولوجي ودرجة الاندماج الاقتصادي وردود أفعال الدول. أما المحيط الداخلي فيشمل بصفة أساسية السياسة الداخلية والرأي العام. كما يعتبر سنايدر القيم العامة للمجتمع بمثابة ضوابط تؤثر في توجهات وخيارات صانع القرار الذي يتأثر بعدة عوامل وهي: الصلاحيات والاتصالات والمعلومات والحوافز الشخصية. فالقرار الخارجي يتأثر بدرجة تشابك وتداخل الصلاحيات بين المتدخلين في صنع القرار الخارجي وكمية المعلومات المتوفرة لدى صانع القرار ونوعيتها بالإضافة إلى الحوافز الشخصية التي يتمتع بها صانع القرار، وكل هذه العوامل تتفاعل فيما بينها. ويقدم سنايدر ثلاثة أنواع من التفاعلات وهي التفاعل على المستوى الحكومي، والتفاعل على المستوى غير الحكومي والتفاعل على مستوى المجتمع الواحد. فالسياسة الخارجية تنعكس مباشرة على السياسة الداخلية وعادة ما يكون لها مردود إيجابي على البنية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما يمكن أن يكون لها تأثيرا سلبيا⁴⁹.

أما المفكر جيمس روزنو فقد كان أول من قدم في بداية السبعينات نموذجا للدراسة المقارنة للسياسة الخارجية من خلال مساهمته في تقديم إطار نظري حدد فيه العناصر التي تؤثر في السياسة الخارجية

⁴⁹ ناصر يوسف حتى، النظرية في العلاقات الدولية، دار الكتاب العربي، بيروت 1985، الطبعة الأولى، ص. ص 177-180.

للدولة. ومن بين هذه العناصر: العوامل الحكومية، والتي تتمثل في بنية السلطة السياسية وطبيعة العلاقات بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وموقع وقوة ودور كل سلطة من هذه السلطات. وقسم روزنو الأنظمة السياسية إلى أنظمة سياسية ديمقراطية مفتوحة تسمح بالمشاركة السياسية وأنظمة سياسية مغلقة⁵⁰. فأيا كانت طبيعة النظام السياسي للدولة أو إمكانياتها أو قوتها، يبقى الهدف الرئيسي للسياسة الخارجية هو الحفاظ على وجود الدولة ودعم أمنها باستعمال كل قدراتها وطاقاتها إلى جانب قوة الدول الأخرى⁵¹.

من جهته يري تشارلز هيرمان بأن السياسة الخارجية هي تلك السلوكيات الرسمية المتميزة التي ينتهجها صانعي القرار الرسميين في الحكومة أو من يمثلونهم التي يقصدون بها التأثير في سلوك الوحدات الدولية الخارجية⁵². وهذا ما ذهب إليه مازن الرمضاني الذي عرف السياسة الخارجية بأنها السلوك السياسي الخارجي الهادف والمؤثر لصانع القرار⁵³.

هناك من يعرف السياسة الخارجية بالنظر لأهدافها، حيث اعتبره المؤرخ وعالم السياسة الأمريكي بول سيبيري (Paul Seabury) بأنها مجموعة الارتباطات والأهداف التي تحاول الدولة تحقيقها بموجب السلطات المخولة لها دستوريا من خلال تعاملها مع الدول الأجنبية باستعمال القوة والنفوذ والعنف في

⁵⁰ ناصر يوسف حتى، نفس المرجع، ص 195.

⁵¹ محمد نصر مهنا، مدخل إلى علم العلاقات الدولية في عالم متغير، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1998، ص 155.

⁵² محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 10

⁵³ محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 37

بعض الأحيان⁵⁴. وذهب محمد السيد سليم في نفس الاتجاه، حيث عرف السياسة الخارجية بأنها "برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرمجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي"⁵⁵، فهو يرى بأنه لا يمكن اعتبار النشاط الخارجي للدولة سياسة خارجية إذا لم يحقق هذا النشاط أهداف السياسة الخارجية. فلا يمكن المرادفة بين السياسة الخارجية للدولة والنشاط الخارجي لها الذي لا يشكل جزء من أجزاء السياسة الخارجية⁵⁶.

كما أن هناك من يرى بأن السياسة الخارجية عبارة عن نشاط، فقد عرفها موديلسكي بأنها نظام الأنشطة الذي تطوره المجتمعات لتغيير سلوكيات الدول الأخرى وأقلمه أنشطتها طبقاً للبيئة الدولية المدخلات والمخرجات⁵⁷. وعرفها مارسيل مير بأنها ذلك الجزء من نشاط الدولة الموجه للخارج، عكس السياسة الداخلية، أي الذي يهتم بالمسائل الواقعة ما وراء الحدود⁵⁸. وهذا ما ذهب إليه الأستاذ حامد ربيع الذي عرفها بأنها "جميع صور النشاط الخارجي حتى لو لم تصدر عن الدولة كحقيقة نظامية"⁵⁹. كما عرفها فاضل زكي محمد بأنها سياسة مخططة ترسم العلاقات الخارجية للدولة مع غيرها

⁵⁴Paul Seabury, **Power, freedom and diplomacy, The foreign policy of the United States of America**, New York, Random House, Vintage, 1965, P 7.

⁵⁵محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 12

⁵⁶نفس المرجع، ص 7

⁵⁷Jean- Frédéric Morin, **Op. Cit**, p 8

⁵⁸Jean- Frédéric Morin, **Op. Cit**, p 13

⁵⁹حامد ربيع، نظرية السياسة الخارجية، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، ص 7.

من الدول⁶⁰. وهو نفس المنحى الذي سارت عليه "الموسوعة السياسية" التي عرفت السياسة الخارجية "بأنها تنظيم نشاط الدولة ورعاياها والمؤسسات التابعة لسيادتها مع غيرها من الدول والتجمعات الدولية. وتهدف إلى صيانة استقلال الدولة وأمنها وحماية مصالحها الاقتصادية. ولما كانت السياسة الخارجية تؤثر تأثيرا خطيرا على شؤون الدفاع والأمن والاقتصاد ونواحي الحياة الحديثة المختلفة، فإن وضع مبادئ وأهداف السياسة الخارجية الرئيسية والقرارات الكبيرة من شأن قيادة الدولة العليا: رئاسة الدولة والحزب الحاكم والوزارة صاحبة الاختصاص والهيئة التشريعية. ويكون وزير الخارجية ومساعدوه والموظفون في وزارته وفي السفارات والقنصليات والبعثات التابعة لهذه الوزارة مسؤولين عن تنفيذ مبادئ السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها"⁶¹.

حاول **عامر مصباح** أن يقدم تعريفا شاملا للسياسة الخارجية السياسية الخارجية فوصفها بأنها "مجموع الأفعال التي تقوم بها الدولة في المحيط الدولي، والمعبرة عن إيديولوجية النظام السياسي، وتوجهاته الفكرية والفلسفية، والراعية للمصالح الوطنية للأمة، والمعبرة عن التمازج بين خصائص شخصية صناع القرار، ومدخلات النظام، والظروف الدولية القائمة، والموارد المتوفرة، والتي تتحقق عبر وسائل سلمية وغير سلمية"⁶². فالسياسة الخارجية لأي دولة تتطلب من صناع القرار الأخذ بعين الاعتبار الظروف الدولية

⁶⁰فاضل زكي محمد، السياسة الخارجية وأبعادها في السياسة الدولية، بغداد، مطبعة دمشق، 1975، ص 23.

⁶¹عبد الوهاب الكيالي، مرجع سبق ذكره، ص.ص 386-387

⁶²عامر مصباح، معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مكتبة الشركة الجزائرية دار بوداود للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005، ص 4.

والوطنية لتحقيق المصلحة الوطنية من خلال تسطير أهداف واضحة وتسخير الموارد المالية والبشرية اللازمة بصفة عقلانية وفق خطة وإستراتيجية معينة.

لتوضيح مفهوم السياسة الخارجية أكثر فأكثر سنقوم بتمييز السياسة الخارجية عن بعض المفاهيم الأخرى.

السياسة الخارجية والعلاقات الدولية: تعرف موسوعة السياسة العلاقات الدولية بأنها "مجملة المبادئ والأحكام وضوابط العلاقات والاتصالات والروابط بين أعضاء المجتمع الدولي في مختلف المجالات"⁶³. كما يعرفها معجم أكسفورد للسياسات بأنها "ذلك التخصص الذي يدرس العلاقات بين مختلف الدول في مختلف المجالات"⁶⁴ وتشمل العلاقات الدولية جميع الأنشطة التقليدية للحكومات كالدبلوماسية والمفاوضات. فإذا كانت السياسة الخارجية تتميز بأنها تنطلق من وحدة دولية واحدة وتشمل المؤثرات الداخلية والخارجية في السياسة الخارجية، فإن العلاقات الدولية عبارة عن تفاعل بين وحدتين أو أكثر، وهي تشمل كل القضايا التفاعلية، وهي محصلة تفاعل السياسات الخارجية لمختلف القضايا الدولية⁶⁵. غير أن هذا الاختلاف لا ينفي الترابط بين السياسة الخارجية والعلاقات الدولية التي هي عبارة عن محصلة لتفاعل مجموعة السياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. فالعلاقات الدولية أشمل من

⁶³عبد الوهاب الكيالي، مرجع سبق ذكره، ص 141

⁶⁴Iain McLean and Alistair McMillan, **Concise Dictionary of Politics**, Second edition, Oxford University Press, 2003, p 270.

⁶⁵محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص. ص 13 - 14

السياسة الخارجية لأن السياسات الخارجية لمجموعة من الدول تشكل جزء من العلاقات الدولية، ولا يمكن فهم العلاقات الدولية دون فهم السياسات الخارجية للدول.

السياسة الخارجية والسياسة الدولية: السياسة الدولية هي التفاعل الذي يمكن أن يحدث الصدام والتشابك المتوقع والضروري نتيجة لاحتضان الأهداف والقرارات التي تصدر من أكثر من وحدة سياسية واحدة⁶⁶. فهي تفاعل المواقف والسلوكيات الصادرة عن أكثر من وحدة دولية، أي تفاعل مجموع السياسات الخارجية للدول⁶⁷. أما السياسة الخارجية فهي عنصر من عناصر السياسة الدولية وهي عبارة عن تفاعل بين أكثر من فاعل من الفواعل الدولية أي الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية.

السياسة الخارجية والإستراتيجية: يعتبر مصطلح الإستراتيجية مصطلح عسكرياً أساساً ويعني الخطة الحربية، أي "قيادة العمليات العسكرية وفن تنسيق نشاط قوات الأمة، بما فيها السياسية والعسكرية والاقتصادية والمالية من أجل قيادة حرب أو تسيير أزمة أو حفظ الأمن بهدف تحقيق هدف شامل على المدى الطويل"⁶⁸. ويعرفها "قاموس العلوم السياسية" «بأنها "فن استعمال القوة العسكرية لتحقيق أهداف سياسية". يظهر من خلال هذه التعاريف بأن الإستراتيجية اقتترنت في بداية ظهورها بالقيادة

⁶⁶حامد ربيع، نظرية الدعاية الخارجية، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1969، ص 13.

⁶⁷مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية للأبحاث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، محمد عربي لادمي، السياسة الخارجية: دراسة في المفاهيم، التوجهات والمحددات، المجلد 8، العدد 25، 31 ديسمبر 2016، ص ص 242-257، ص 247.

⁶⁸Lexique de science politique, **Op.cit.**, p 520.

العسكرية ثم تطورت لتشمل الجوانب السياسية والاقتصادية. فمصطلح إستراتيجية الدولة بالمفهوم الحديث لا يقتصر على الجوانب العسكرية فقط بل يشمل مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والمالية، ومنه ظهور مفهوم الإستراتيجية السياسية والإستراتيجية الاقتصادية. فالإستراتيجية هي الاستخدام الأفضل للقوة لتحقيق أهداف سياسية.

السياسة الخارجية والدبلوماسية: إذا كانت السياسة الخارجية هي نشاط الدولة الخارجي في علاقتها مع الوحدات الدولية الأخرى فإن الدبلوماسية هي أداة تنفيذ هذه النشاطات الخارجية بواسطة الإدارة المركزية والهيئات والبعثات الدبلوماسية والقنصلية المتواجدة في الخارج. فالسياسة الخارجية أشمل وأوسع من الدبلوماسية التي تعتبر إحدى الأدوات السلمية لتنفيذ السياسة الخارجية، بالإضافة إلى الأدوات الأخرى لتنفيذ السياسة الخارجية كأداة العسكرية أو ما يسمى بالقوة الصلبة. فالسياسة الخارجية هي تدبير نشاط الدولة في علاقاتها مع الدول الأخرى، بينما الدبلوماسية هي أداة تنفيذ هذا النشاط. فإذا كانت السياسة الخارجية تمثل الجانب التشريعي فإن الدبلوماسية تمثل الجانب التنفيذي، وكلاهما يهدف إلى تحقيق مصلحة الدولة في المحيط الدولي وحماية الأمن الوطني بالوسائل السلمية.

السياسة الخارجية والسياسة الداخلية: هناك ترابط وتداخل بين السياستين الداخلية والخارجية، فكلاهما يصنع داخل حدود الدولة ويهدف إلى تحقيق المصلحة الوطنية. فالسياسة الخارجية تعتبر انعكاسا واستمرارية للسياسة الداخلية. فرسم السياسة الخارجية يخضع لأحكام السياسة الداخلية، ولكل مشكلة

داخلية أبعادا خارجية. فالسياسة الخارجية والداخلية توأمان متلاصقان. أما أوجه الاختلاف بينهما هو أن السياسة الداخلية تنفذ داخل حدود البلد بينما السياسة الخارجية تنفذ خارج حدود البلد. ما يميز السياسة الخارجية كذلك هو أن موضوعها ونشاطها والوحدات التي تتعامل معها تقع خارج إقليم الدولة وتهدف لتحقيق نتائج خارج حدود الدولة، وهذا عكس السياسة الداخلية التي تقع داخل إقليم الدولة وتحت سيطرتها الكاملة وتهدف لتحقيق أهداف داخل إقليم الدولة. ولكن هذا لا ينفي أن تتبنى الدولة سياسة خارجية ترمي في الواقع لتحقيق أهداف داخلية أو تتبنى سياسة تبدو وكأنها داخلية غير أنها تسعى لتحقيق أهداف خارج حدودها. ومهما كانت هذه الاختلافات فلا يمكن الفصل بين السياستين الداخلية والخارجية فهما مرتبطتان وكلاهما تؤثر في الأخرى. فالسياسة الخارجية لها انعكاسات في داخل الدولة والسياسة الداخلية تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على السياسة الخارجية.

ثانيا: خصائص ومميزات السياسة الخارجية

تتميز السياسة الخارجية بالطابع الواحد، فهي سياسة وحدة دولية واحدة مستقلة عن غيرها من الوحدات الدولية الأخرى لكن تنفيذها يتم بالاشتراك مع الوحدات الدولية⁶⁹. وهذا يعني أن موقف هذه الوحدة يكون واحدا تجاه قضية معينة، فلا يمكن أن يصدر من نفس الوحدة عدة مواقف متناقضة. غير أن هذا لا يمنع الجهات غير الرسمية كالأحزاب السياسية مثلا من التعبير عن مواقف ناقدة أو مناقضة للموقف الرسمي.

⁶⁹ محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 14

كما تتميز السياسة الخارجية بالطابع الرسمي، حيث يسوغها الممثلون الرسميون للوحدة الدولية والأشخاص المخولون لذلك وهم ممثلو السلطة التنفيذية وعادة رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية. فأعضاء السلطة التنفيذية هم القادرون على الدخول في ارتباطات خارجية ملزمة للدولة، أما ما يصدر عن السلطة التشريعية فلا يعبر بالضرورة عن السياسة الخارجية للدولة⁷⁰. ولا يهم إن كان هؤلاء الممثلون وصلوا إلى السلطة بالطريق الدستوري ومنتخبون ديمقراطياً أو عن طريق انقلاب عسكريا وبطرق أخرى. وربما يكون للجهات غير الرسمية مواقف مغايرة أو مخالفة للموقف الرسمي إلا أن هذه المواقف لا تحسب كموقف رسمي للدولة، بالرغم من الدور الذي يمكن أن تلعبه في رسم السياسة الخارجية للدولة.

وتتميز السياسة الخارجية كذلك بالطابع الاختياري، حيث يتم اختيارها من طرف صانعيها من بين عدة سياسات متاحة. ولكن عنصر الاختيار لا يعني الحرية المطلقة لصانعي السياسة الخارجية أن يفعل ما يريد بل له أن يختار من بين البدائل الممكنة⁷¹، مما يتطلب وجود مجموعة من السياسات البديلة المطروحة أمام صانع السياسة الخارجية ليختار واحدة من بينها. فمهما كانت قوة الدولة يتأثر صانع السياسة الخارجية بالمحيطين الداخلي والخارجي.

وتتميز السياسة الخارجية بالطابع العلني، ويقصد بها أن برنامج العمل الخارجي برنامج مقصود وقابل للملاحظة يهدف إلى تحقيق أهداف معينة وهي مجموعة من الأقوال والأفعال الصادرة عن صانعي تلك

⁷⁰ نفس المرجع، ص 15 - 17

⁷¹ نفس المرجع، ص 21

السياسات⁷². فلا يمكن نسب سياسة خارجية إلى دولة تختلف عن السياسة المعلنة. ولكن هذا لا ينفي وجود سياسة خارجية غير معلنة تختلف عن السياسة المعلنة، وهو ما يتطلب الموازنة بين أقوال وأفعال صانعي السياسة الخارجية لمعرفة حقيقتها.

السياسة الخارجية لها طابع هديفي، فهي اختيار لمجموعة من الأهداف وتعبئة الموارد المتاحة لتحقيق تلك الأهداف، فلا يمكن تصور سياسة خارجية لا تحقق مجموعة من الأهداف⁷³. فالسياسة الخارجية ليست مجرد ردود أفعال بل هي عملية واعية تنطوي على محاولة التأثير في البيئة الخارجية، أو على الأقل التأقلم معها لتحقيق مجموعة من الأهداف المحددة سلفاً. وقد ذهب بعض المفكرين والباحثين إلى اعتبار أن السياسة الخارجية تصبو إلى تحقيق أهداف عامة محددة مسبقاً صالحة لكل الظروف من أجل تحقيق استقرار النظام الدولي وجمع الثروات والمحافظة على السلطة والدفاع عن السيادة الوطنية. وهذا ما يعتبر مجرد خيال منهجي لا يتفق مع الواقع لأن صناع القرار يسطرون عدة أهداف حسب المصلحة الوطنية خلال فترة معينة لتحقيق أهداف حقيقية تعكس إرادة الأشخاص الذين حددوها⁷⁴.

تعتبر السياسة الخارجية مجموعة من الأهداف مرتبة حسب الأهمية والأولويات لتحقيق مصالح الدولة في ظروف معينة عن طريق تخصيص الموارد والإمكانات اللازمة. وهذا ما يسمى السياسة الخارجية

⁷² نفس المرجع، ص 18 - 19

⁷³ نفس المرجع، ص 23

⁷⁴Jean- Frédéric Morin, **Op.cit.**, p 23.

بالأهداف⁷⁵. ويتفق معظم الفقهاء بأن هناك نوعين من أهداف السياسة الخارجية، الأهداف المعلنة والأهداف الحقيقية، ولهذا نفرق بين ما تعلن عنه الدولة وما يفصح عنه سلوكها الخارجي، ففي بعض الأحيان لا تعلن الدولة أهدافها الحقيقية حفاظا على مشروعيتها وسمعتها على المستوى الدولي. فربما تقوم حكومة بإقرار بعض الإجراءات الجمركية لحماية اقتصادها تحت ذريعة حماية البيئة، أو تقوم بتدخل عسكري بهدف السيطرة على الموارد الطبيعية بذريعة حماية الأمن الدولي، أو تقوم بعملية عسكرية بهدف إسقاط حكومة معادية تحت ذريعة حماية الأمن الدولي ربما الهدف الحقيقي من العملية هو إضعاف قدراتها العسكرية أو استعراض قوتها العسكرية أمام الدول الأخرى أو تعبئة الرأي العام أو لفت أنظاره عن قضية معينة أو فضيحة داخلية⁷⁶. وهذا ما قام به الرئيس الأمريكي بيل كلينتون في ديسمبر 1998 لما قام بضربات جوية ضد العراق بسبب عدم امتثاله لقرارات مجلس الأمن (عملية ثعلب الصحراء) غير أن بعض الصحافة الأمريكية والنواب الجمهوريين اتهموا الرئيس باستعمال هذه العملية لإلهاء الرأي العام الأمريكي بعد فضيحة مونيكا لوينسكي.

⁷⁵إسماعيل صبري مقلد، السياسة الخارجية، الأصول النظرية والتطبيقات العملية، المكتبة الأكاديمية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013، ص 61-63.

⁷⁶Jean- Frédéric Morin, *Op.cit.* p 25.

ثالثاً: محددات السياسة الخارجية

هناك مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية تتحكم في تحديد السلوك السياسي الخارجي للدول، وتؤثر في بلورته وتحديده وتوجيهه. ويمكن أن تشكل هذه المحددات عامل قوة أو عامل ضعف للسياسة الخارجية. وكلما زادت هذه المحددات في الدولة وتنوعت وتكاملت كلما زادت فعالية سياستها الخارجية وفرص نجاحها. من أهم هذه المحددات هي المحدد الجغرافي والموارد الطبيعية والموارد البشرية والمحدد الشخصي والمحدد العسكري.

المحدد الجغرافي: ويشمل هذا المحدد الموقع الجغرافي والمساحة والتضاريس والمناخ، وبالتالي تحديد مركز الدولة في المجتمع الدولي وأهمية موقعها الاستراتيجي. فهذا المحدد عادة ما يكون قوة دائمة ومساندة للسياسة الخارجية، يؤثر في خياراتها وتوجهاتها وتنفيذها بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وربما يشكل في بعض الأحيان مصدر تهديد للدولة في حالة ضعفها وعدم قدرتها على الدفاع عن إقليمها. ويذهب بعض الجغرافيين إلى أن الجغرافيا لها أثر كبير على السياسة الخارجية وربما هي المحدد الأساسي لسياسة الدول.

فالموقع الجغرافي للدولة يفرض عليها تبني سياسة خارجية معينة لحماية أمنها ومصالحها. فمعظم الدول الحبيسة مثلاً تعاني من مشاكل النقل التجاري الدولي وارتفاع تكاليفه، ولهذا تحرص على المحافظة على علاقات ودية مع الدول المجاورة لها المطلة على البحار لضمان انسياب تجارتها الخارجية⁷⁷. كما أن هناك

⁷⁷محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 150-151

مناطق في العالم لها أهمية استراتيجية كبيرة عززت من قوة الدول التي تشتمل على هذه المواقع، كالممرات المائية مثل مضيق البوسفور والدردينيل في تركيا وقناة السويس في مصر وقناة بنما في بنما ومضيق هرمز الواقع بين إيران وسلطنة عمان، ومضيق باب المندب الذي يقع بين اليمن وجيبوتي⁷⁸.

كما أن المساحة الجغرافية الشاسعة التي تتمتع بها الدول الكبرى كروسيا وكندا والصين والولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل وأستراليا والهند تعتبر عامل من عوامل القوة لهذه الدول. فمن الناحية الاستراتيجية تمنح المساحة الشاسعة للقوات العسكرية القدرة على المناورة والمراوغة وإعادة الانتشار، ونشر الصناعات العسكرية في مختلف المناطق⁷⁹. فمساحة الجزائر كأكبر دولة في العالم العربي والقارة الإفريقية وإطلالها على الضفة الجنوبية لحوض البحر الأبيض المتوسط جعل منها همزة وصل بين القارتين الإفريقية والأوروبية، وتتقاسم الحدود مع سبعة دول منحها أهمية استراتيجية واقتصادية وتجارية كبيرة. فطول الحدود وتنوعها بين بحرية وبرية يمنح للجزائر مزايا اقتصادية وتجارية كبيرة خاصة في مجال التصدير والاستيراد وتنوع الشركاء. وبالرغم من هذه الإيجابيات ربما يكون لشساعة المساحة وطول الحدود في بعض الأحيان بعض المساوئ من الناحية الأمنية في حالة عدم قدرة الدولة على تأمين حدودها خلال فترات عدم الاستقرار أو الأزمات الداخلية، خاصة في المناطق التي لا تتوفر على حدود طبيعية أو التي يسهل اجتيازها. وفي هذه الحالة يثير تأمين الحدود إشكالات بالنسبة للدولة يجب التعامل معها. ونظرا لأهمية

⁷⁸إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص 77.

⁷⁹محمد قروش، طبيعة النظام السياسي وأثره في توجيه السلوك الخارجي للدولة: السياسة الصينية اتجاه دول المغرب العربي نموذجاً، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الثاني، العدد 3، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص 147.

قضية الحدود في مجال السياسة الخارجية وضمان الأمن والاستقرار في العلاقات الدولية ولتفادي النزاعات والصراعات الدولية تبنت الدول الإفريقية ودول أمريكا اللاتينية بعد استقلالها مبدأ احترام الحدود الموروثة عن الاستعمار (*Uti possidetis juris*).

الموارد الطبيعية: تتمثل هذه الموارد في الثروات الطبيعية الباطنية والسطحية التي تتوفر عليها الدولة كالثروات المعدنية الطبيعية ومصادر الطاقة كالنفط والغاز والموارد المائية والشمس والأراضي الخصبة والمناظر الطبيعية الجميلة. فهذه الموارد تساهم في استقلال الدولة وتقوية مركزها الاقتصادي مما يقوي مركزها بين الدول ويساهم في بلورة سياستها الخارجية بناء على هذه الميزات والثروات التي تتمتع بها. فالموارد الطبيعية تدعم النمو الاقتصادي للدولة من خلال توفير المواد الأولية للصناعة والموارد المالية للميزانية، مما يدعم قوة الدولة ويكثف علاقاتها الاقتصادية الخارجية⁸⁰. وقد دفعت حاجة بعض الدول الصناعية الكبرى كالصين والهند واليابان وتركيا إلى تأمين احتياجاتها من الموارد الطاقوية كالبترول والغاز بالعمل على ربط علاقات إستراتيجية مع الدول المنتجة لهذه المواد كالسعودية وروسيا وإيران والكويت وفنزويلا وليبيا.

بالرغم من أهمية هذا العامل إلا أنه لا يكفي لوحده إذا لم تستغل هذه الثروات الطبيعية استغلالاً أمثلاً في صالح الدولة، وربما تكون هذه الثروات نقمة على مالكيها في حالة ما تحولت إلى ريع يؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية.

⁸⁰محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 155

المحدد الديمغرافي: يعتبر هذا المحدد بالغ الأهمية نظرا لدوره في التنمية الاقتصادية ومساهمته في تنفيذ السياسة الخارجية للدول وتعزيز قوتها الناعمة وقدراتها العسكرية. فالقوة البشرية للدولة عبارة عن يد عاملة منتجة ومادة رمادية مفكرة ومبدعة تساهم في التطور التكنولوجي للدولة. فالقوة البشرية في الصين والهند والولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا جعل من هذه الدول قوة اقتصادية وتكنولوجية، مما ساهم في تنفيذ سياستها الخارجية. كما أن نقص اليد العاملة يؤدي عادة إلى الاعتماد على استيراد العمالة الأجنبية مما يثقل كاهل ميزانية الدولة ويؤثر على التركيبة السكانية لها، حيث نجد في بعض الدول الخليجية نسبة العمالة الأجنبية تفوق بكثير نسبة العمالة المحلية⁸¹.

كما يشكل الانفجار السكاني في بعض الأحيان عامل سلبى على الاقتصاد وبالتالي توجهات السياسة الخارجية للدولة في حالة عدم التناسب بين النمو الاقتصادي وعدد السكان، مما يرفع نسبة البطالة ويخلق بعض المشاكل الاجتماعية.

المحدد الشخصي: يلعب العامل الشخصي دورا مهما في عملية صنع السياسة الخارجية، ولهذا غالبا ما تعكس شخصية صانع القرار الذين يمثلون الدولة على سياستها الخارجية. فخلفيات صانع القرار وتكوينهم وتوجهاتهم الفكرية والأيدولوجية وخبرته السابقة تؤثر على صنع السياسة الخارجية. فالدولة كيان مجرد يعبر عنه أشخاص ويتصرفون باسمه، فتفسير سلوك الدولة يرتبط بتفسير سلوك الأشخاص، مما يتطلب معرفة طبيعة وخصائص شخصية صانع القرار.

⁸¹محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 156

تختلف السمات الشخصية من شخص لأخر فمنها الشخصية الكاريزمية والشخصية التسلطية والشخصية المنفتحة والشخصية المغلقة. فالشخصية الكاريزمية التي تتمتع بجاذبية كبيرة وحضور قوي يمنحها قدرة كبيرة على التأثير على الآخرين، والشخصية التسلطية عادة ما تميل إلى استعمال القوة وتفضيل اللجوء إلى الخيارات العسكرية لتحقيق أهداف السياسة الخارجية، والشخصية المنفتحة تميل إلى المفاوضات والتعاون والحلول الدبلوماسية.

المحدد العسكري: يتمثل هذا العامل الذي يعتبر من أهم العوامل التي تدل على قوة الدولة في الترسانة العسكرية التي تمتلكها الدولة ومدى تطورها التكنولوجي ومستوى كفاءة قيادتها وجنودها وعقيدتهم العسكرية. فهذا المحدد يمنح ثقة لصانع القرار وممثلي الدولة والمفاوضين باسمها، ويجعلهم أكثر جرأة ونشاطا في السياسة الخارجية. فامتلاك الدولة للقوة العسكرية يشكل عامل قوة في السياسة الخارجية، فعادة ما تلجأ الدول الكبرى التي تمتلك قوة عسكرية كالولايات المتحدة وروسيا وفرنسا إلى اللجوء إلى استعمال القوة العسكرية والحروب في تنفيذ سياستها الخارجية⁸².

المحدد السياسي: يتمثل هذا المحدد في طبيعة النظام السياسي للدولة، حيث يختلف مسار رسم السياسة الخارجية في النظام الديمقراطي عنه في النظام الشمولي، وفي النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي. ولهذا يتوقف فهم السياسة الخارجية على فهم طبيعة النظام السياسي للدولة التي تؤثر على توجهاتها وطريقة اتخاذ قراراتها السياسي ومساره من نظام لآخر.

⁸²محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 172

فالنظام السياسي الديمقراطي الذي يتمتع بالاستقرار والانسجام بين السلطة والشعب عادة ما يحقق الإجماع بخصوص القضايا الوطنية وخاصة قضايا السياسة الخارجية، مما يجعله يسير بخطى ثابتة لتحقيق أهدافه ويتميز باستمرارية وتواصل السياسات العامة ومنها السياسة الخارجية، وبالتالي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا وفق استراتيجية النظام السياسي⁸³. كما أن النظام الذي تسوده الديمقراطية يمنح للبرلمان والأجهزة الاستشارية مكانة مهمة في رسم السياسة الخارجية وبالتالي اتخاذ قرارات متوازنة تحقق مصلحة للبلد، عكس الأنظمة الشمولية التسلطية التي عادة ما ينفرد فيها شخص واحد أو مجموعة صغيرة من الأشخاص باتخاذ قرار السياسة الخارجية. وربما أحسن مثال في هذه الحالة هو قرار غزو الكويت من طرف صدام حسين الذي حطم قدرات العراق وإمكانياته وسمح بالتدخل العسكري الغربي في الخليج وإنشاء قواعد عسكرية في المنطقة وخلق شرخ كبير في الأمة العربية والإسلامية لازالت آثاره سارية إلى غاية اليوم.

رابعاً: أدوات تنفيذ السياسة الخارجية

تعتمد الدولة في تنفيذ نشاطها الخارجي على عدة أدوات تشكل في مجموعها منظومة متكاملة تزيد في فعالية السياسة الخارجية. فإذا كانت الدبلوماسية هي الأداة الرئيسية والحيوية في تنفيذ السياسة الخارجية فإن الأدوات الاقتصادية والعسكرية لا تقل أهمية عن هذه الأداة. فلكل دولة إمكانياتها المتاحة وظروفها

⁸³ محمد قروش، طبيعة النظام السياسي وأثره في توجيه السلوك الخارجي للدولة: السياسة الصينية اتجاه دول المغرب العربي نموذجاً، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد الثاني، العدد 3، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ص 153.

وسياستها، فالدول ذات القوة العسكرية كالولايات المتحدة وفرنسا وروسيا والمملكة المتحدة عادة ما تلجأ للقوة العسكرية في تنفيذ سياستها الخارجية عكس ما هو عليه الحال في دول مثل ألمانيا واليابان وإيطاليا التي تعتمد على الدبلوماسية والقوة الاقتصادية في تنفيذ سياستها الخارجية.

1. الدبلوماسية الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية

تعرف الدبلوماسية بأنها "فن التفاوض ومجموع الوسائل والنشاطات الخاصة التي تسخرها الدولة لخدمة سياستها الخارجية"⁸⁴. وتعرف كذلك بأنها "الأدوات التي بموجبها تمثل الدول ومصالحها لدى بعضها البعض"⁸⁵. وأنها "مجموعة المفاهيم والقواعد والإجراءات والمراسيم والمؤسسات والأعراف الدولية التي تنظم العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية والممثلين الدبلوماسيين بهدف خدمة المصالح العليا الأمنية والاقتصادية والسياسات العامة للدول والتوفيق بين مصالح الدول بواسطة الاتصال والتبادل وإجراء المفاوضات السياسية وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية"⁸⁶. وهناك من يعرفها بأنها "فن إدارة العلاقات مع دول أخرى لإنماء المصلحة الوطنية والنصح وصياغة وتنفيذ السياسة الخارجية"⁸⁷.

فالدبلوماسية هي الأداة الرئيسية التي تستخدمها الدولة في تعاملها مع الجماعة الدولية أو مع النظام الدولي ككل، أو حتى مع مناطق جغرافية معينة تجمعها بها روابط مصلحة مشتركة، ولهذا تعتبر

⁸⁴Lexique de science politique, Op. Cit, p 145

⁸⁵The Encyclopaedia of Political Science, George Thomas Kurian, editor-in-chief, 1st edition, CQ Press, 2011, United States of America, p 432.

⁸⁶عبد الوهاب الكيالي، مرجع سبق ذكره، ص 658

⁸⁷السيد أمين شلي، في الدبلوماسية المعاصرة، عالم الكتاب، الطبعة الثانية، القاهرة، 1997، ص 29.

الدبلوماسية قناة رسمية من قنوات التفاعل والاتصال مع المجتمع الدولي والعالم بأسره دفاعاً عن المصلحة الوطنية باستخدام الطرق السلمية والوسائل المتاحة والملائمة لتحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة باستخدام عدة وسائل تبدأ بالإقناع والمفاوضات وتنتهي بالتهديد باستخدام القوة⁸⁸. كما تعرف بأنها "مجموع العلاقات الرسمية بين الدول المتضمنة لجميع الاتصالات المباشرة وغير المباشرة بين الدول المتجسدة من أعلى اتصال في هرم النظام السياسي في الدولة إلى أدنى ممثليهم في الدول الأخرى من سفراء وقنصلين وقائمين بالأعمال، وكل ما يتصل بالعمل الدبلوماسي من سفارات وقنصليات وقوانين وأعراف دولية في العلاقات الدبلوماسية بين الدول"⁸⁹.

تحدد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 خمس مهام رئيسية للدبلوماسية وهي: تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها وحماية مصالح الدولة ومصالح رعاياها والتفاوض مع حكومة الدولة المعتمدة واستطلاع الأوضاع في الدولة المعتمد لديها بالطرق المشروعة وتعزيز العلاقات بين الدولتين⁹⁰.

وتنقسم الدبلوماسية إلى عدة أشكال. فهناك دبلوماسية ثنائية وهي الدبلوماسية التقليدية والدبلوماسية المتعددة الأطراف وهي الدبلوماسية الحديثة والمعاصرة التي تطورت مع تطور المنظمات الدولية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، ومن أهمها منظمة الأمم المتحدة. تهدف الدبلوماسية الثنائية لترقية العلاقات بين دولتين بينما تهدف الدبلوماسية المتعددة الأطراف إلى إيجاد حلول مشتركة لمختلف المشاكل الدولية

⁸⁸إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص.ص 153-165.

⁸⁹عامر مصباح، تحليل السياسة الخارجية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص.314.

⁹⁰المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961

في مؤتمرات دولية تنظمها دول أو منظمات دولية، كقضايا الأمن الدولي والمناخ وحقوق الإنسان ونزع السلاح والتجارة الخارجية والتنمية الدولية ومحاربة الفقر ومكافحة الإرهاب حوار الثقافات والحضارات.

كما تصنف الدبلوماسية إلى عدة أنواع، أهمها الدبلوماسية الرسمية والتي تقابلها الدبلوماسية البرلمانية. فالدبلوماسية الرسمية هي الأساس في تنفيذ السياسة الخارجية للدولة والتعبير عن مواقفها الرسمية، تختص بها السلطة التنفيذية وتنفذها عن طريق وزارة الخارجية وشبكتها الدبلوماسية المنتشرة عبر العالم. أما الدبلوماسية البرلمانية والتي تنفذها السلطة التشريعية فهي تعتبر رافدا من روافد الدبلوماسية الرسمية وهي مكملة وداعمة لها.

وهناك دبلوماسية وقائية تقابلها دبلوماسية الأزمات. فالأولى تهدف إلى الاحتواء المبكر للأزمات الدولية من خلال الإنذار المبكر والاستشعار للأزمات وتفهم أسبابها، والتي يمكن أن تقوم بها أطراف ثالثة أو وسطاء لتقريب وجهات النظر ومنع العنف ونشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان وتشجيع لغة الحوار وثقافة التسامح⁹¹. أما دبلوماسية الأزمات والتي تتدخل لمواجهة الأزمات التي تنشأ في عالم الذي يتميز بالصراعات المحتدمة في عالم المصالح الدولية المتعارضة والذي تسيطر عليه الكيانات الدولية الكبيرة في مواجهة الكيانات الصغيرة أو الضعيفة، فإدارة هذه الأزمات تتطلب الاستعداد لها والتعامل معها بكفاءة لتجنب أضرارها ودرء مخاطرها من خلال التخطيط والإدارة الفعالة لها⁹².

⁹¹إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص. 176-177

⁹²نفس المرجع، ص 180.

وهناك الدبلوماسية الموضوعاتية أو المتخصصة، كالدبلوماسية الاقتصادية والثقافية اللتان أصبحتا من أهم أدوات القوة الناعمة في الدول، وتطورتا مع تطور العلاقات الثقافية والاقتصادية الدولية وزيادة أهميتها وتأثيرهما في العلاقات الدولية وتراجع دور القوة الصلبة، حيث أصبح تقييم قوة الدول يعتمد على القوة الناعمة أكثر من القوة الصلبة، وازدادت أهمية المعيار الثقافي والاقتصادي على حساب المعيار العسكري لقياس قوة الدول. لقد تطورت الدبلوماسية الاقتصادية مع تطور الأنظمة الاقتصادية الليبرالية وحرية المبادلات التجارية الدولية وحركة رؤوس الأموال وظهور التكتلات الاقتصادية والمناطق التجارية الحرة. وتطورت الدبلوماسية الثقافية مع تطور الاتصالات وانتشار المعلومات مما أدى إلى تقلص الفواصل النفسية والمذهبية والعنصرية بين الشعوب والأمم وانتشار ثقافة الحوار والتسامح مما أدى إلى التخفيف من الصراعات والنزاعات والعيش في سلام في إطار القيم والمثل العليا والمبادئ الإنسانية. وتعمل الدبلوماسية الثقافية على التأثير في سلوكيات واتجاهات الدول عن بعضها البعض وتغير مواقفها من خلال تنمية العلاقات الثقافية بينها وإزالة أسباب سوء الفهم والخوف ومشاعر الكراهية التي تحملها لبعضها البعض مما يؤدي إلى التخلص من الصراعات المنتشرة بين الدول عبر العالم على الأقل لتخفيف من حدتها وتفادي الصراعات العسكرية.

كما تعمل الدول على بناء علاقات مع بعضها في مختلف المجالات الثقافية والعلمية والتكنولوجية ونشر ثقافتها وتعزيز مكانتها وسمعتها في العالم من خلال تبادل البرامج الثقافية والعلمية ونقل التكنولوجيا وتكوين أفرادها في الخارج ونشر ثقافتها ولغتها بهدف تحقيق التنمية الثقافية والاقتصادية. تمنح الدبلوماسية

الثقافية مكانة بارزة للدولة في العالم، لها في بعض الأحيان وقع أكبر من الأحلاف العسكرية وموائيق الأمن المتبادل والقوة الصلبة التي تقتصر على تحقيق احتياجات أمنية بمفهومها الضيق عكس القوة الناعمة التي تهدف إلى تعميق أواصر التفاهم المتبادل والتجاوب بين الدول الأطراف وتفتح الكثير من القنوات أمام الدول عن طريق تبادل المعلومات في شتى المجالات⁹³. فالثقافة تعبر عن منظومة القيم الإنسانية المشتركة بين كل المجتمعات الإنسانية، فهي تدعم حقوق الإنسان والحريات الأساسية ونبذ الحرب ونشر ثقافة السلام واحترام القانون ودعم التعاون الدولي واحترام الآخر.

من أهم الأدوات التي تستعملها الدبلوماسية في تنفيذ السياسة الخارجية هي **المفاوضات** التي تعتبر "مجموع النشاطات التي تهدف إلى الوصول إلى اتفاق بين الفاعلين الدوليين العموميين كالدول الجهوية والمنظمات الجهوية والدولية أو الفاعلين الدوليين الخواص كالمنظمات غير الحكومية، الشركات، شبكات المنظمات والأشخاص، بهدف إشباع مصالح مادية أو رمزية للأطراف المتفاوضة"⁹⁴. و"المحادثات التي تجري بين طرفين متفاوضين أو أكثر لتبادل أوجه النظر في مسائل معينة بقصد الوصول إلى اتفاق بشأنها"⁹⁵. فالمفاوضات عبارة عن وظيفة من الوظائف الدبلوماسية بل تشكل حجر الزاوية في الاتصال وتسوية الخلافات وحل النزاعات بين الدول بالطرق السلمية وبأقل التكاليف.

⁹³إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص.ص 181 - 184.

⁹⁴Lexique de science politique, Op. Cit, p 347.

⁹⁵Hassan Abdellah, **Dictionnaire of International Relations and Conference Terminology**, Librairie du Liban, Beirut, 1994, p 188.

تخضع العملية التفاوضية التي يمكن أن تكون ثنائية أو متعددة الأطراف لميزان القوة التفاوضية للأطراف والمتمثلة في كل عناصر القوة والضغط السياسية والعسكرية والاقتصادية والتكنولوجية والثقافية. فكل طرف يحاول مساومة الطرف الآخر لفرض شروطه وتحقيق أهدافه مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة. ويمكن أن تكون هذه المفاوضات مباشرة بين الطرفين أو غير مباشرة، حيث تتم عن طريق وسيط ثالث يشترط فيه الحياد. وعادة ماتمر العملية التفاوضية بثلاثة مراحل، تبدأ بإقناع الأطراف المعنية بأهمية تسوية النزاع سلميا بدلا من اللجوء للقوة ثم تحديد صيغة التفاوض وأسلوب التسوية، وبعد ذلك التسوية النهائية للقضية⁹⁶.

تتمثل الاستراتيجيات التفاوضية في محاولة الخروج بأفضل النتائج التي تخدم المصالح المشتركة للطرفين في المفاوضات والتي تتمثل صورها الرئيسية في محاولة استثمار كافة جوانب القوة التي يتيحها الموقف التفاوضي وسد الثغرات التي يمكن أن يتسلل منها الطرف المفاوض المقابل. كما يمكن أن تراهن الاستراتيجية التفاوضية على عامل الوقت على أساس أن التنازلات تتم في اللحظات الأخيرة، مع الإبقاء على قنوات التواصل المباشر مفتوحة مع الطرف الآخر حتى ولو بتقديم بعض التنازلات⁹⁷.

يختلف التفاوض في الظروف العادية عنه في ظروف الأزمات الدولية التي عادة ما يميل فيه الأطراف إلى استعمال وسائل القصر والإكراه وحتى إعلان الحرب. ويطغى على الأزمة في هذه الفترة الشعور بالاستعجال الذي يزيد من الضغط على أطراف التفاوض، وأي تحرك في الاتجاه الخاطئ يقدم عليه أحد

⁹⁶إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص.ص 198-207.

⁹⁷نفس المرجع، ص214

أطراف التفاوض في هذه المرحلة يمكن أن يقلب الموقف التفاوضي رأسا على عقب. ويعتمد نجاح العملية التفاوضية في فترة الأزمات كثيرا على تكثيف الاتصال مع الخصم المفاوض، وعدم قطع الاتصال معه أو تقليصه في حالة تفاقم الأوضاع وتعقدتها لأنه يمكن من خلال قناة التواصل المفتوحة طرح حلول ومقترحات للطرف المقابل في أي لحظة يمكن أن تؤدي إلى تحقيق بعض التنازلات⁹⁸.

لقد تغيرت الدبلوماسية اليوم وتغيرت أساليبها وأصبحت من أكثر أدوات القوة الناعمة تأثيرا. مما فرض على الدول إعادة تأهيلها وتطويرها حسب تطور واقع العلاقات الدولية والتحويلات التي يعرفها العالم في كل المجالات العلمية والتكنولوجية والاقتصادية. فالدبلوماسية لم تعد عملا ذو صبغة سياسية محضة كما كانت عليه في الماضي بل أصبحت ميدانا واسعا يشمل كل المجالات⁹⁹.

2. الأدوات العسكرية

تغطي الأدوات العسكرية باهتمام بالغ من طرف الدول وخاصة الدول الكبرى التي تتمتع بإمكانيات مادية وعسكرية وتكنولوجية كبيرة. تتعدد استخدامات القوة العسكرية كأداة لتنفيذ السياسة الخارجية، وتختلف استخداماتها بين وقت الحرب والسلم. ففي وقت الحرب تستخدم الأدوات العسكرية بصفة فعلية كأداة هجومية من أجل التوسع والسيطرة أو تحقيق مصلحة اقتصادية أو مصلحة وطنية عليا. كما تستخدم كأداة دفاعية من أجل الدفاع عن سيادة الدولة وسلامتها في حالات الاعتداء عليها من طرف دولة أخرى. وعادة ما يعتبر الاستخدام الهجومي للقوة العسكرية عملية غير قانونية وغير أخلاقية تتعرض

⁹⁸ نفس المرجع، ص 222-224.

⁹⁹ نفس المرجع، ص 188.

للانتقاد والإدانة من طرف الدول والمنظمات الدولية والرأي العام الداخلي والخارجي. أما في وقت السلم فالأداة العسكرية تستخدم كأداة دفاعية وردعية للضغط على الخصوم أو الأعداء من خلال تطوير الأسلحة وتجهيز الجيش. ففوة الدولة عامل أساسي لحمايتها وفرض هيبتها واحترامها وكبح جماح الآخرين في التجرؤ عليها. ولهذا تسعى كل دولة لزيادة قوتها من خلال تطوير أو اقتناء أسلحة ذات نوعية عالية وتكنولوجية متطورة تتفوق بها على الآخرين. وتعتبر الأسلحة النووية من أهم الأسلحة الردعية المعروفة التي استخدمت خلال فترة الحرب الباردة. فامتلاك الدولة للسلاح النووي يحدد مكانتها ويزيد من قوتها، فبقدر ما يزيد امتلاك الدول للسلاح النووي بقدر ما يمنع الحروب المباشرة بين الدول وخاصة القوى العظمى التي تمتلك هذا النوع من الأسلحة.

وعادة ما تكون القوة العسكرية أخطر الوسائل في الاستعمال لأنها مكلفة وخسائرها أكبر في حال استعمالها على نطاق واسع أكثر من أي وسيلة أخرى من وسائل السياسة الخارجية، لأنه عادة ما تكون عواقبها وخيمة وأخطاؤها قاتلة¹⁰⁰. ومن أحسن الأمثلة في هذا الصدد الغزو الروسي لأفغانستان والغزو العراقي للكويت والغزو الأمريكي لأفغانستان والعراق. ولهذا تطورت أدوات تنفيذ السياسة الخارجية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، فبعدما كانت القوة العسكرية تقليدياً تعد الأداة الوحيدة ذات الأهمية في العلاقات الدولية، أصبحت اليوم القوة الاقتصادية والقوة الناعمة تحظى بأهمية ربما تفوق أهمية القوة العسكرية في بعض الدول.

¹⁰⁰ عامر مصباح، تحليل السياسة الخارجية، المرجع السابق، ص 333.

3. الأدوات الاقتصادية

تختلف القوة الاقتصادية من دولة إلى أخرى باختلاف سيطرة الدول على ثرواتها وأنشطتها الاقتصادية. فالدول ذات الاقتصاد الموجه تسيطر فيها حكوماتها بشكل كبير على أنشطتها الاقتصادية عكس الدول الليبرالية فحكوماتها لا تتحكم في أنشطتها الاقتصادية لوحدها بل يسيطر عليها القطاع الخاص والشركات المتعددة الجنسيات.

تعتبر الوظيفة الاقتصادية من بين أهم وظائف السياسة الخارجية، نظرا لما تؤمنه للدولة من احتياجاتها من الموارد الطبيعية والطاقة وماتوفره من أسواق خارجية لسلعها واستثمارات وتكنولوجيا لتطوير اقتصادها. فاعتماد الدول على بعضها البعض اليوم زاد من أهمية واستراتيجية العامل الاقتصادي في العلاقات الدولية. ونظرا لهذه الأهمية فقد أصبح الاقتصاد من أهم أدوات التعاون الدولي والتنمية وتحقيق الرفاه للشعوب. كما أصبحت الأداة الاقتصادية تستخدم كذلك من طرف بعض الدول الكبرى والتكتلات كسلاح وعقوبات مما أدى إلى ظهور الحروب الاقتصادية التي لا تقل أهمية عن الحروب العسكرية، وربما تفوقها فعالية في بعض الأحيان أو تكون الخيار الوحيد للدولة في حالة فشل الدبلوماسية واستحالة استخدام القوة العسكرية.

تتعدد الأدوات الاقتصادية التي تستخدم في تنفيذ السياسة الخارجية وتنوع طبيعتها حسب هدفها. فيمكن أن تبدأ بفرض الرسوم الجمركية والقيود الكمية ونظام الحصص على المنتجات المستوردة إلى حظر

المبادلات التجارية والمقاطعة الاقتصادية وتجميد الأرصدة وتأميم الممتلكات¹⁰¹. فإذا أرادت الدولة ترقية التعاون الثنائي والمبادلات التجارية مع دولة أخرى تقوم بإعفاء السلع المستوردة من هذه الدولة من الرسوم الجمركية في إطار اتفاق تجاري ثنائي أو متعدد الأطراف. أما إذا أرادت معاقبتها فيمكن لها فرض رسوم جمركية عالية أو قيود كمية ونظام الحصص على المنتجات المستوردة منها أو فرض عقوبات اقتصادية عليها. كما تعتبر المعونات الاقتصادية والمساعدات الفنية من أهم الأدوات الاقتصادية التي تقدمها الدول المتقدمة إلى الدول النامية لتنفيذ سياستها الخارجية، وتستعمل هذه المعونات لاستمالة الدول المتلقية أو الضغط عليها لاتخاذ مواقف سياسية لصالح الدول المانحة. وتقدم هذه المساعدات بشروط معينة ضمن اتفاقيات ثنائية تمنح للدولة المانحة.

¹⁰¹إسماعيل صبري مقلد، مرجع سبق ذكره، ص.ص 243-246.

المبحث الثالث: تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال السياسة الخارجية

لا يمكن دراسة وتقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية دون التطرق إلى تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال السياسة الخارجية بحكم أن السلطة التنفيذية هي محور رسم السياسة الخارجية. وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراسة العلاقة التفاعلية بين هاتين السلطتين في ثلاثة نماذج من الأنظمة السياسية المختارة كنماذج قياس وهي النظام الرئاسي الأمريكي (أولا) والنظام البرلماني البريطاني (ثانيا) والنظام شبه الرئاسي الفرنسي (ثالثا).

أولا. السياسة الخارجية مجال للمنافسة بين الكونغرس والرئيس

لقد تبنى الآباء المؤسسون للولايات المتحدة الأمريكية أثناء تحرير الوثيقة الدستورية الأمريكية آراء الفيلسوف الفرنسي الشهير مونتسكيو لتأسيس نظام سياسي رئاسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيع الصلاحيات بين الرئيس والكونغرس والسلطة القضائية بهدف خلق توازن بين هذه السلطات وعدم طغيان إحدهما على الأخرى، وهذا ما يظهر من خلال المكانة المهمة التي يتمتع بها كل من الرئيس والكونغرس في هذا النظام، فلا يمكن للكونغرس سحب الثقة من الحكومة كما لا يمكن للرئيس حل البرلمان.

فالنموذج الرئاسي يتميز بسلطة تنفيذية موحدة تتمثل في الرئيس الذي يعتبر شخصية محورية ومركزية في النظام السياسي، فهو يمثل الأمة ويتولى رئاسة الدولة والحكومة وغير مسؤول أمام البرلمان ويمثل الدولة في

الخارج ويتحدث باسمها ويرسم السياسة الداخلية ويقود السياسة الخارجية ويرسم الاستراتيجية العسكرية ويقود العمليات العسكرية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة¹⁰². فهو من يملك القرار لوحده وليس لوزرائه سلطة خاصة بهم بل يعتبرون مجرد قادة إداريون ومستشارون للرئيس ولا يشكلون جهاز إداري جماعي. وينتخب الرئيس عن طريق الاقتراع الشامل من طرف الأمة التي يمثلها كلها، عكس التمثيل في السلطة التشريعية الذي يتجزأ على عدد كبير من النواب المنتخبين على مستوى كل دائرة انتخابية¹⁰³.

يتميز النظام الرئاسي في نفس الوقت بسلطة تشريعية قوية تمارس صلاحياتها بكل استقلالية بعيدا عن ضغوطات الرئيس والإدارة، عكس ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية التي تنص على اختيار رئيس السلطة التنفيذية من بين أعضاء البرلمان. ويعتبر الكونغرس الأمريكي أقوى سلطة تشريعية في العالم بالنظر للصلاحيات التي يتمتع بها من الناحية الدستورية والعملية في نفس الوقت.

لقد تطور النظام السياسي في الولايات المتحدة منذ إعلان الاستقلال إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية على غرار التطور الذي عرفه المجتمع الأمريكي¹⁰⁴. كما زادت أهمية السياسة الخارجية في الساحة الدولية مع مرور الزمن مقارنة على ما كانت عليه خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مما ساهم في زيادة قوة الولايات المتحدة الأمريكية وتدخلاتها في العالم وتعزيز قوة الرئيس ومكانته على حساب مكانة وقوة

¹⁰²عبادو محمد التامر، سياسة الولايات المتحدة وإدارة الأزمات الداخلية (إيران، العراق، سوريا، لبنان، أتمودجا)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، الطبعة الأولى 2015، ص 68.

¹⁰³موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 135.

¹⁰⁴Frédéric Gagnon, *le Congrès des Etats Unis*, Québec, Canada, Presse de l'université de Québec, 2006, p 8.

الكونغرس¹⁰⁵، وهذا ما أدى بالرؤساء الأمريكيون إلى فرض إرادتهم على السلطة التشريعية في المسائل الخاصة بالسياسة الخارجية والدفاع خاصة بعد الحرب العالمية الثانية. وهذا ما أكده الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر الذي قال بأنه لمس فعلا سلطان الرئيس في مجال السياسة الخارجية والدفاع ولم يرفض له الكونغرس ولو مقترحا واحدا في هذا المجال لمدة أربع سنوات¹⁰⁶.

فمع ظهور الرئاسة العصرية في منتصف القرن العشرين وتدخل الدولة في كل المجالات مقارنة بالوضع الذي كانت عليه في السابق توسعت سلطات الرئيس وصلاحياته الفعلية بسبب قوة البلد السياسية والاقتصادية والعسكرية والثقافية للبلاد، وزيادة التدخلات الأمريكية الخارجية مما قوى سلطة الرئيس الذي وُصف خلال الستينات وبداية السبعينات "بالرئيس الامبراطور"¹⁰⁷، حيث أصبح الرئيس فاعلا أساسيا في التشريع ومحور النظام السياسي الأمريكي خاصة مع تزايد استعمال الفيتو كلما اشتد الصراع مع المؤسسة التشريعية ذات الأغلبية الحزبية المعارضة له. فقد تطورت سلطة الرئيس على حساب سلطة

¹⁰⁵Gene Healy, Arrogance of Power Reborn, The imperial Presidency and Foreign policy in the Clinton Years, p 1, *Policy Analysis*, n389, December 13th, 2000, online: www.cato.org/publications/policy-analysis/arrogance-power-rebon-imperial-presidency-foreign-policy-clinton-years.

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

¹⁰⁶إميل هونبر، ترجمة عدنان عباس علي، "النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية"، أبو ظبي، الامارات العربية المتحدة، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى 2009، ص 184.

¹⁰⁷Arthur M. SCHLESINGER. JR, *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1973

الكونغرس التي تضاءلت بصفة كبيرة بعد الحرب العالمية الثانية¹⁰⁸. وقد أدى هذا التطور بالرئيس إلى تجاوز حدوده التي رسمها له الدستور وركز السلطة بين يديه وأصبح يمارس سلطات فعلية لم يمنحها له الدستور بأسماء مختلفة كسلطات ضمنية وسلطات طوارئ بصفة شبه دكتاتورية خاصة في زمن الأزمات والحروب التي تسمح له باتخاذ كل الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن والاستقرار والدفاع عن مصلحة البلد¹⁰⁹.

لقد أصبح خطاب حالة الاتحاد الذي يلقيه الرئيس سنويا أمام الكونغرس ذو أهمية كبيرة حيث يعرض من خلاله مشروعه التشريعي للشعب الأمريكي. فالرئيس يتمتع بصلاحيات دستورية ووسائل مادية وسلطة فعلية تمكنه من المفاوضات مع المشرعين والحصول على دعمهم¹¹⁰. وقد منح الدستور للرئيس حق الاعتراض على القوانين باستعمال حق الفيتو الذي يعتبر أهم سلاح في يده في مواجهة الكونغرس الذي يتمتع بسلطة التشريع. ومنذ تأسيس الحكومة الفيدرالية سنة 1789 مارس الرؤساء الأمريكيون حق الفيتو 2515 مرة، ونقض الكونغرس ذلك الفيتو 104 مرات فقط أي بنسبة 4%. أما في مجال السياسة الخارجية فلم يتمكن الكونغرس خلال الثلاثين سنة الأخيرة من تجاوز فيتو الرئيس سوى مرتين

¹⁰⁸Frederick Gagnon, dans, Charles-Philippe David, **La politique étrangère des Etats Unis : fondement, acteurs, formulation**, Paris :Press de Sciences Po, 3ème édition, 2015, p 414.

¹⁰⁹توماس كرونر، الرئيس والكونغرس والسياسة الخارجية، في تشارلز كيجلي ويوجين ويتكوف، السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية (رؤى وشواهد)، ترجمة عبد الوهاب علوب، المشروع القومي للترجمة، المجلس الاعلى للثقافة، الجزيرة، القاهرة، الطبعة الاولى، 2004، ص. ص 253-254

¹¹⁰Julien Turreille, Le Congrès et la présidence, dans Frédérick Gagnon, **le Congrès des Etats Unis**, Québec, Canada, Presse de l'université de Québec, 2006, p.p. 160-161.

فقط. حيث تجاوز فيتو الرئيس رونالد ريغن سنة 1986 لتمرير قانون يفرض عقوبات على نظام الميز العنصري في جنوب إفريقيا وتجاوز فيتو الرئيس باراك أوباما في 28 سبتمبر 2016 لتمرير قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب المعروف بقانون «JASTA»¹¹¹.

ويرى أغلب الباحثون بأن الرئيس هو اللاعب الأساسي والمهيمن على مجال السياسة الخارجية في زمن الحروب والأزمات، لأنه يمارس سلطات شبه دكتاتورية خلال فترات الأزمات حفاظا على أمن واستقرار البلد، فالرأي العام يضغط على الرئيس في هذه الأوقات الصعبة لاتخاذ مواقف صارمة تفرض عليه التدخل بسرعة واتخاذ قرارات تلزم كل الأمة، مما يدعم هيمنته على السياسة الخارجية على حساب سلطة الكونغرس. لقد مارس الرئيس أبراهام لينكولن صلاحيات ديكتاتور خلال الحرب الأهلية الأمريكية، وكان الرئيس توماس جيفرسون يقول بأن "القانون ليس كل شيء"¹¹²، ومارس الرئيس جورج بوش سلطة شبه مطلقة في حربه على الإرهاب بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 التي راح ضحيتها 3000

¹¹¹Congress of the United States of America, legislation, 114th Congress, S 2040, *Justice Against Sponsors of Terrorism Act*, online : <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040> (تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

¹¹²Abdelkader Filali, "Understanding The US Imperial Presidency", *Democratic Arab Center for Strategic, Political & Economic Studies*, 11 January 2018, P5, online: <https://democraticac.de/?p=51451> (تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

أمريكي. فسلطات الرئيس تعززت على مر السنين¹¹³ وأصبح يتمتع بحرية أكبر في إدارة السياسة الخارجية على حساب الكونغرس الذي تخلى عن بعض صلاحياته بعد الحرب العالمية الثانية¹¹⁴.

زيادة على ذلك، يسيطر الرئيس على المعلومة من خلال سيطرته على الأجهزة والإدارات التي تعمل تحت سلطته وتمده بالمعلومات والتقارير اليومية والدورية خاصة التي تعدها وزارتي الدفاع والخارجية والبعثات الدبلوماسية الأمريكية في الخارج ومختلف الأجهزة والإدارات الفيدرالية والوكالات الوطنية كوكالة الاستخبارات المركزية ومجلس الأمن القومي.

فبالرغم من الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها الكونغرس نظرياً، إلا أن الرئيس تمكن خلال القرن الأخير من التحكم في مجال السياسة الخارجية، حتى وصل الأمر إلى أن وصفت الأدوات الدستورية التي يملكها الكونغرس في مواجهة الرئيس في مجال السياسة الخارجية بأنها غير فعالة وغير حادة¹¹⁵. ويتفق أغلب الخبراء اليوم بأنه من النادر أن يكون الكونغرس الفاعل الأول في صناعة وقيادة السياسة الخارجية في أمريكا، وأنه منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ركزت الرئاسة سلطة وصلاحيات السياسة الخارجية بين يديها، وفي بعض المرات حتى برضى أعضاء الكونغرس، وقد أدى هذا الوضع إلى خلق ثقافة التفويض

¹¹³Jonathan Masters, "U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President", March 2nd 2017, *Council on Foreign Relations*, p 1, online: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president> (تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

¹¹⁴لاري إلويتز، المرجع السابق، ص 179

¹¹⁵Glen P. Hastadt, *American Foreign Policy, Past, Present, Future*, 6th edition, Pearson Prentice Hall, UpperSaddle River, New Jersey, USA, 2006, p 201.

من أعضاء الكونغرس لصالح الرئيس¹¹⁶ لأن اتخاذ القرار في الجهاز التنفيذي يتلاءم مع متطلبات مجال السياسة الخارجية أكثر منه في الكونغرس¹¹⁷. وتبقى السياسة الخارجية المجال المفضل لنشاط السلطة التنفيذية دون أن تكون مجالا محفوظا للرئيس مثلما هو عليه الحال في النظام الفرنسي¹¹⁸.

ومهما حاول الكونغرس كبح سلطة الرئيس من استغلال السلطة إلا أنه لم يضعف الرئاسة¹¹⁹ فمسؤوليات الرئاسة وتعقيدات السياسة الخارجية لا تسمح بإضعاف هذا المنصب، ويبقى الرئيس هو من يسير السياسة الخارجية أما دور الكونغرس فيقتصر في أغلب الأحيان على المصادقة فقط¹²⁰ وهناك من يعتبر دوره ثانويا في رسم وقيادة السياسة الخارجية¹²¹.

ثانيا. رئيس الجمهورية محور السياسة الخارجية الفرنسية

بعد انهيار النظام الملكي وإعلان الجمهورية الأولى سنة 1792 توالى سقوط الجمهوريات إلى غاية إعلان الجمهورية الخامسة سنة 1958 على شكل جمهورية برلمانية حتى إصلاح سنة 1962 الذي أقر انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع الشامل والمباشر ومنح له صلاحيات دستورية واسعة في المجالين

¹¹⁶Frédéric Gagnon, dans Charles-Philippe David, **Op.Cit**, 2015, p 413.

¹¹⁷Charles-Philippe David, *la politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 3^{ème} édition, 2015

¹¹⁸Maya Kandel, **Op. Cit**, p 20

¹¹⁹توماس كرونر، مرجع سبق ذكره، ص 277

¹²⁰Vialle Pierre, le Congrès, le Président et la politique étrangère, *Revue internationale de droit comparé*, Vol 31 n° 3, Juillet- septembre 1979, p 604

¹²¹Frederick Gagnon, *les sénateurs qui changent le Monde*, p 4

الداخلي والخارجي، حيث عزز من مكانته داخل النظام السياسي فهو قائد الجيوش والضامن لاستقلال البلاد ويحدد السياسة الخارجية. وتكرست هيمنة رئيس الجمهورية على مجال السياسة الخارجية مع إعلان الجمهورية الخامسة من طرف الجنرال دوغول الذي خلق تقاليد وممارسة ديغولية للسياسة الخارجية بقيت سارية لمدة طويلة بعد ذلك. فمنذ تأسيس الجمهورية الخامسة استأثر الجنرال دوغول بمجال السياسة الخارجية واعتبره مجالا محفوظا له على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى التي عمل على إضعافها، حيث كرس لها كل وقته وترك مجال السياسة الداخلية للوزير الأول جورج بومبيدو¹²² الذي تراجع سلطته وسلطة وزير خارجيته حيث أصبحا مجرد مساعدين له واقتصر دورهم في مجال السياسة الخارجية على تحضير وتنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية¹²³.

خلال فترات التعايش التي فقد فيها رئيس الجمهورية الأغلبية البرلمانية مما أجبره على اختيار وزيرا أولا من المعارضة ظهر واقعا جديدا أثر على السلطات والصلاحيات الفعلية لرئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية. خلال فترة التعايش الأولى (1986-1988) حاول كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول إقناع الرأي العام بأن الدستور منح له صلاحيات تسيير الشؤون الخارجية¹²⁴. فرئيس الجمهورية فرنسوا

¹²²Anne-Sophie Paquez, *La politique de la France au Kosovo était-elle "gaulliste" ?* Institut européen de l'Université de Genève, 2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève, Europa vol. 19-2003, Mars 2003, p 8.

¹²³Lesage Michel, Les procédures de conclusions des accords internationaux de la France sous la Ve république, *Annuaire français de droit international*, Volume 8, 1962, p 874, en ligne : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1962_num_8_1_1009

¹²⁴Samy COHEN, *Cohabitation en diplomatie, Atout ou handicap*, *Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI)*, volume IV, 2003, p. 344.

ميتيران كان يرى بأن السياسة الخارجية مجال حيوي محفوظ له وأن التعايش مع وزيره الأول جاك شيراك يخص رسم وتسيير السياسة الداخلية فقط. ولمواجهة خصمه السياسي والدستوري اعتمد رئيس الجمهورية على المسؤولين الذين عينهم في المناصب العليا في الإدارة والتي بقيت تحتفظ له بالولاء، وتمكن من خلالهم من الحفاظ على هامش مناورة معتبر¹²⁵، فكان رئيس الجمهورية يستقبل كل من وزير الخارجية ووزير الدفاع مرة كل أسبوع، ويطلع على كل المذكرات والبرقيات الدبلوماسية. ولم يتمكن الوزير الأول من التفرد بتسيير القضايا الأوروبية التي هي من اختصاصه أصلاً لأن رئيس الجمهورية كان يرأس الوفود الفرنسية في كل القمم بما فيها الأوروبية. فرئيس الجمهورية كان يرى بأن ترك مجال السياسة الخارجية لخصمه السياسي سيؤدي لا محالة إلى اختفائه من الساحة السياسية وهذا ما جعله يتشبث بهذا الملف ويدافع عليه بكل قوة.

وبالرغم من الوضع المريح الذي ظهر به رئيس الجمهورية إلا أن الحكومة وبدعم من البرلمان حاولت استغلال صلاحياتها الدستورية والوسائل والإمكانات المادية والبشرية التي تتوفر عليها للتأثير في السياسة الخارجية. ولهذا سعى الوزير الأول إلى مواجهة رئيس الجمهورية لخلق توازن بينهما من خلال تشكيل فريق موسع على مستوى الوزارة الأولى يتكلف بقطاعي الخارجية والدفاع ومراقبة نوعية المعلومات التي ترسل إلى الرئاسة والاحتفاظ بالمعلومات التي تخص القضايا الخارجية الحساسة على مستوى الوزارة الأولى ووجه تعليمات للوزراء والأجهزة الأمنية المركزية والجهاز الدبلوماسي بإرسال المراسلات والتقارير إلى الوزارة

¹²⁵Samy COHEN, la politique étrangère entre l'Élysée et Matignon, **Politique Etrangère**, n 3 - 1989, 54eme année, p 488- 492.

الأولى بدلا من رئاسة الجمهورية¹²⁶ من أجل إضعاف سلطة ونفوذ الرئيس والسيطرة على هذا المجال بصفة تدريجية. وقد فرض هذا الوضع الجديد على الطرفين الاتفاق على تقاسم ثلاث مناطق نفوذ بالشكل التالي: رئيس الجمهورية يستأثر بمنطقة العلاقات الفرنسية- الألمانية ونزع التسليح، والحكومة بملف التعاون الدولي وإفريقيا والعلاقات الاقتصادية والتجارية والمالية والشرق الأوسط، أما المنطقة الثالثة المتمثلة في العمليات العسكرية الخارجية وحماية الجالية الفرنسية بالخارج والصراع العربي الإسرائيلي فاتفق الطرفان على تسييرها معا¹²⁷.

وبعد إعادة انتخاب فرانسوا ميثيران كرئيس جمهورية سنة 1988 قام بجل البرلمان وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة تحصل خلالها الحزب الاشتراكي على الأغلبية في البرلمان مما أدى إلى استقالة الوزير الأول جاك شيراك فعين اليساري ميشال روكار وزير أول، واستعاد رئيس الجمهورية سيطرته على مجالي السياسة الخارجية والدفاع واقتصر دور الوزير الأول على دعم وتنفيذ السياسة التي يرسمها ويحددها الرئيس بالتنسيق مع رئاسة الجمهورية.

أما فترة التعايش الثانية (1993-1995) فقد تميزت باحترام كل طرف لصلاحيات الطرف الآخر لتفادي الصدام بينهما وخلق تعاون مثمر وهادئ بين رئيس الجمهورية فرانسوا ميثيران والوزير الأول إدوارد بلادور ومحيط كل منهما من خلال التنسيق وتقسيم المهام وتبادل المعلومات. فقد حاول الوزير الأول

¹²⁶Samy COHEN, *Cohabitation en diplomatie*, Op.cit., p.p. 345-348.

¹²⁷Samy COHEN, *la politique étrangère entre l'Élysée et Matignon*, Op.cit., p 494

تفادي تكرار الوضعية التي عاشها سلفه جاك شيراك خلال فترة التعايش الأولى¹²⁸. وقد ساهمت وضعية رئيس الجمهورية وضعف صحته وعدم إمكانية ترشحه لعهدة أخرى في هذا الانسجام الذي تدعم بتعيين اليميني ألان جوييه وزيرا للخارجية، حيث لعب دورا كبيرا في تسيير التدخل الفرنسي في البوسنة. ومع اقتراب الانتخابات الرئاسية ظهرت الخلافات من جديد إلى السطح واضطربت العلاقة بين الطرفين من جديد¹²⁹.

لقد استفادت الطبقة السياسية الفرنسية من فترتي التعايش السابقتين، فقد كانت فترة التعايش الثالثة (1997-2002) أكثر تفاهما وهدوء وانسجاما بين رئيس الجمهورية والوزير الأول. فالرئيس جاك شيراك الذي جرب فترة التعايش الأولى كوزير أول لم يعترض على تدخل حكومة ليونال جوسبان في مجالي السياسة الخارجية والدفاع، وهذا ما برز من خلال موافقته على تعيين العضوان البارزان في الحزب الاشتراكي هوبير فيدرين كوزير للخارجية وألان ريتشارد كوزير للدفاع¹³⁰. وبالرغم من ارتفاع حدة التنافس بين الطرفين على هذا المجال الحيوي مع إعلان كل من الرئيس والوزير الأول الترشح للانتخابات الرئاسية التي نظمت في شهر أبريل 2002 لم تبلغ هذه المنافسة حد الاضطراب الذي وصلت إليه خلال مرحلة

¹²⁸Jean Massot, **Alternance et cohabitation sous la Vème République**, Paris, la documentation française, 1997, p 104.

¹²⁹Samy COHEN, **Cohabitation en diplomatie, Atout ou handicap**, Op. Cit, P 350.

¹³⁰Jacques Chirac en collaboration avec Jean-Luc Barré, **Le temps présidentiel**, Mémoires 2, POCKET, Paris, novembre 2012, p 203.

التعايش الأولى مما جعل قرار السياسة الخارجية يتخذ بطريقة عقلانية وبالتشاور بين الرئاسة والحكومة بعيدا عن الارتجالية والنزعة الرئاسية المفرطة التي غالبا ما كانت مصدر أخطاء ونتائج عكسية.

لقد أرست فترات التعايش ثقافة التشاور الحوار بين اليمين واليسار وفرضت عليهم العمل معا عكس فترات الأغلبية الرئاسية التي تمكن فيها رئيس الجمهورية من الانفراد بقرارات السياسة الخارجية مع فريق ضيق من المقربين وتهميش المعارضة داخل البرلمان¹³¹، فالعلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول لا تخضع للأحكام الدستورية فقط بل تحكمها التوازنات السياسية.

ثالثا. الحكومة محور السياسة الخارجية في المملكة المتحدة

كان الملك في بريطانيا يستحوذ على كل السلطات إلى أن قامت ثورة النبلاء ضد الملك جون لاكلاند سنة 1215، التي فرضت عليه الإقرار بالماجنا كارتا أو الميثاق الكبير (Magna Carta)، والاعتراف ببعض الحقوق المدنية لصالح البارونات ومن أهمها الحق في المحاكمة وعدم فرض الضرائب إلا بموافقة البرلمان وخضوع الملك للقانون¹³². هذا ما أدى إلى ظهور البذرة الأولى للبرلمان البريطاني سنة 1265 عندما عقد أول اجتماع له بدعوة من الملك إدوارد الأول في وستمنستر واستمر هذا التقليد

¹³¹Samy COHEN, *Cohabitation en diplomatie, Atout ou handicap*, Op. Cit, P 356.

¹³²Michael J. Sodaro and others, *Comparative politics, A Global introduction, McGraw-Hill Higher Education*, third edition, New York, 2008, p 400.

على مدار التاريخ¹³³. ومنذ تلك الفترة بدأ البرلمان البريطاني يطالب بحقه في التشريع، وتعزيز مكانته عبر الزمن التي أصبحت تقابل وتضاهي مكانة الملك، مما أدى إلى بروز ملكية محدودة تحترم السلطة القضائية والصلاحيات التشريعية للبرلمان التي فرضها منذ 1707، ومنذ ذلك التاريخ اكتمل التشييد الكامل للنمط الحديث للمؤسسات السياسية الديمقراطية في بريطانيا في الوقت الذي بقي الملوك والنبلاء يسيطرون على البلدان الأوروبية الأخرى¹³⁴. فأصبح دور الملك في بريطانيا اليوم دورا بروتوكوليا ومسألة احتفالية، تختصر في ركوب عربة الموكب الملكي من قصر باكينهام إلى البرلمان يوم افتتاح الدورة البرلمانية مرتديا التاج واللباس الملكي وإلقاء الخطبة الملكية التي تعدها الحكومة وتتضمن البرنامج السياسي للحكومة عن الفترة القادمة¹³⁵.

يقوم النظام السياسي البريطاني على عنصرين أساسيين هما التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والحكومة، فكل منهما يتمتع بوسائل تؤثر على الآخر، فالبرلمان يحق له مراقبة الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية، وفي مقابل ذلك يكون لرئيس الحكومة حق حل البرلمان والاحتكام للأمة، وبهذا يتحقق التوازن بين السلطتين، فحق الحل والمسؤولية السياسية يعتبران معيارين حاسمين للنظام البرلماني¹³⁶ ولهذا كان

¹³³بول سيلك ورودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة الدكتور على الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004.

¹³⁴موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 32.

135 بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره، ص 52

136 سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 185.

البرلمان البريطاني خلال القرن التاسع عشر يحكم البلاد بسبب مسؤولية الحكومة أمامه التي يمكن له سحب الثقة منها وإسقاطها.

غير أن تعقد آليات الحكم في الدولة المعاصرة والتطور الذي عرفه النظام السياسي البرلماني خلال القرن العشرين بسبب ازدهار الأحزاب السياسية وزيادة نفوذها أدى إلى انتقال السلطة الفعلية من البرلمان إلى الحكومة، فالسيادة النظرية للبرلمان لم تمكنه من حكم مجتمع حديث مما أدى إلى هيمنة الحكومة على البرلمان وعلى السلطة الفعلية¹³⁷ فتولى الإدارة عن طريق الحكومة مما جعلها أساس السلطة وانتقل الحكم من البرلمان إلى الوزير الأول الذي وصف بالملك المنتخب¹³⁸ بعدما انتقل قبل ذلك من التاج إلى البرلمان.

لقد دعم حزب الأغلبية في مجلس العموم مكانة الحكومة، فزعيم حزب الأغلبية داخل مجلس العموم هو من يتولى رئاسة الحكومة¹³⁹ ويختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ويشكلون الوزارة (Cabinet) التي تتكون من رئيس الوزراء وإلى جانبه اللورد المستشار ووزير المالية وسكرتير الدولة للشؤون الخارجية والوزراء الرئيسيين ويصبح كلهم مسؤولون أمامه جماعيا وفرديا. فالوزير الأول زعيم حزب الأغلبية، هو الذي يحمل برنامجا متكاملًا يقدمه للشعب في الحملة الانتخابية ويصيغه في برنامج حكومي يعمل على تنفيذه مع طاقم حكومته.

¹³⁷ بول سيلك ورودري والترز، المرجع السابق، ص 83

¹³⁸ موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 201.

¹³⁹ بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره، ص 89

يتضح مما سبق بأن الأنظمة البرلمانية الحديثة تشتغل بشكل مختلف عما كانت عليه سابقا لأن منظومة الأحزاب وتنظيمها المحكم غير العلاقة بين البرلمان والحكومة¹⁴⁰. فلا يمكن اليوم الحديث عن البرلمانات دون الحديث عن الأحزاب السياسية، فانتماء أعضاء البرلمان إلى أحزاب سياسية وخضوعهم لتعليمات قياداتهم جعلت الحكومة تسيطر على الحياة السياسية لأن الأحزاب السياسية ذات الأغلبية البرلمانية عبارة عن نوادي سياسية يسيطر عليها رؤسائها ويعملون على إقصاء الآخرين. فتتسيق المواقف وتوحيدها داخل حزب الأغلبية في البرلمان وانضباط أعضائها هو الذي يضمن استقرار الحكومة، ولهذا تسعى الأحزاب للحفاظ على تماسكها ووفاء أعضائها وعدم تغيير مواقفهم من الحكومة القائمة، مما جعل دور البرلمان في بريطانيا يتمثل في منح الشرعية للحكومة¹⁴¹. وهذا ما جعل السياسة في بريطانيا تتمحور في إطار الحزب الحاصل على الأغلبية في البرلمان الذي يسيطر على الحياة السياسية، وجعل الحكومة تحكم عن طريق البرلمان وليس بالبرلمان الذي تأقلم مع الديمقراطية البريطانية وليس هو من صنعها¹⁴².

لم يعد البرلمان يشكل ثقلا فعليا مقابلا للحكومة كما كان في السابق بل أصبح تابعا لها عبر تبعية حزب الأغلبية للرئيس الذي هو في نفس الوقت رئيس الوزراء الذي تتركز السلطة بين يديه. فسلطة رئيس الوزراء على حزب الأغلبية تؤدي إلى سلطة ملازمة للبرلمان على الحكومة¹⁴³. فرئيسة الوزراء البريطانية

¹⁴⁰ موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 130.

¹⁴¹ نفس المرجع، ص 223

142 Alexandra Kelso, **Parliament**, Oxford University Press, 2010, www.oxfordhandbooks.com, P. 223

¹⁴³ موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 131.

السابقة مارغريت تاتشر لم تستمد قوتها من البرلمان البريطاني بقدر ما كانت تستمدتها من حزب المحافظين¹⁴⁴. فقوة الوزارة لا تأتي من الأغلبية البرلمانية فقط بل تأتي من إرغام النواب على الخضوع لأوامر الزعيم¹⁴⁵. كما ساهم نظام الثنائية الحزبية كذلك في إضعاف مركز البرلمان لصالح الحكومة ورئيس الوزراء. فلم يعد الوزير الأول يخشى الصدام مع مجلس العموم لأن له أغلبية حزبية منضبطة داخل هذه المؤسسة تنتخب لصالحه ولصالح سياسته، ولم يعد تخشى حجب الثقة عن حكومته، فلم يحصل تصويت بسحب الثقة من الحكومة البريطانية منذ 1924، وأصبح النظام السياسي البريطاني نظام تسيطر عليه الأغلبية الحزبية، وهذا ما يدعم قوة الحكومة واستقرارها في بريطانيا.

يجمع الملاحظون اليوم بأن الحكومة البريطانية تحكم عن طريق البرلمان وليس بالبرلمان¹⁴⁶، فالمسؤولية السياسية للحكومة اختفت أمام هيمنة الأحزاب على البرلمان، وهذه هي ميزات الأغلبية البرلمانية¹⁴⁷. وقد عززت البنية الداخلية للأحزاب والتنظيم الصارم لها أكثر فأكثر مركز رئيس الوزراء فأصبح أهم منصب سياسي في بريطانيا إلى درجة أن وصفه الفقيه أندري هوريو بأنه ملك لفترة مؤقتة والدكتاتور المنتخب¹⁴⁸. وأصبحت الانتخابات التشريعية في بريطانيا عبارة عن عملية اختيار للحكومة أكثر منها اختيارا للنواب، فالحملة الانتخابية يقودها رؤساء الأحزاب يسعون من خلالها الظفر بمنصب الوزير

144 Michael Laver, Op cit. P 126.

¹⁴⁵ نفس المرجع، ص 221.

146 Bill Jones, Philip Norton, **Politics in UK**, Seventh Edition, Pearson Education Limited, England, P 304

147 موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 215.

148 Robert Rogers & Rhodri Walters, Op. cit, p 94

الأول¹⁴⁹ وأصبح الناخب البريطاني يختار الوزير الأول بالدرجة الأولى أكثر مما يختار من يمثله في مجلس العموم، فالمعركة الانتخابية تكون بين حزبين وبرنامجين¹⁵⁰.

مع مرور الزمن أدى هذا الوضع إلى تراجع دور البرلمان في رسم السياسات العامة بما فيها السياسة الخارجية بصفة كبيرة لصالح مجلس الوزراء الذي تعزز دوره وأصبح المسؤول عن رسم السياسات العامة الداخلية والخارجية ومركز صنع القرار ويتمتع باستقلالية في تحديد سياسته¹⁵¹، وأصبح دور البرلمان يقتصر على المصادقة على برنامج الحكومة وأعمالها والمشاريع التي تقترحها، فلا يمكن له أن يحل محل السلطة التنفيذية ويقترح سياسة عامة خاصة به. وقد تركزت وتعاضمت هذه الهيمنة بشكل واضح مع نهاية القرن العشرين بعد تولي مارغريت تاتشر رئاسة الوزراء وبعدها توني بلير الذي كان نواب حزب العمال يخضعون له خضوعاً تاماً ولم يخالفوا توصيات الحزب في الانتخابات إلا في حالات قليلة جداً تعد على أصابع اليد الواحدة¹⁵². فأصبحت الحكومة تسيطر على السياسة الخارجية باسم مبدأ الصلاحيات الملكية، التي كان يتمتع بها الملك قبل عهد الديمقراطية، وتستعمل هذا المبدأ لممارسة السياسة الخارجية بعيداً عن الرقابة البرلمانية¹⁵³.

¹⁴⁹ Michael Laver, Op cit.P 123.

¹⁵⁰مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2009، ص 40.

¹⁵¹مهند صالح الطراونة، مرجع سبق ذكره، ص 42

¹⁵²Bill Jones, Philip Norton, Op. cit., P 388

¹⁵³Not in our name, P7

كما فرض هذا الوضع سيطرة الحكومة على سير أشغال البرلمان وتحديد جدول أعماله، فأصبحت تتحكم في العملية التشريعية برمتها من خلال الانضباط الحزبي، فلا يمكن للنائب في مجلس العموم مخالفة توصيات رئيس حزبه الذي يتولى منصب رئاسة الوزراء في بريطانيا لأن هذا الموقف قد يؤدي به إلى الإقصاء أو عدم السماح له بالترشح في القوائم الرسمية للحزب. وبهذا تتحكم السلطة التنفيذية في العملية التشريعية برمتها.¹⁵⁴

خلاصة واستنتاجات الفصل الأول

تعتبر السياسة الخارجية مجالاً للمنافسة والصراع بين الكونغرس والرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية نظراً لقوة السلطة التشريعية ونسبة التطور الديمقراطي وطبيعة النظام السياسي الأمريكي القائم على الفصل بين السلطات. وهي كذلك مجالاً للتفاوض بين الوزير الأول صاحب الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية محور السياسة الخارجية في النظام شبه الرئاسي الفرنسي القائم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. أما في المملكة المتحدة، فنظراً للتنظيم الحزبي المحكم، تسيطر الحكومة وخاصة الوزير الأول على خيارات السياسة الخارجية.

154 Michael J. Sodaro and others, Op. cit. P 431.

الفصل الثاني

نماذج عن دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية

المبحث الأول: الدور الفعال للكونغرس في رسم السياسة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية

يتمتع الكونغرس بمركز مهم وصلاحيات واسعة في مجال السياسة الخارجية في النظام السياسي الأمريكي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات. لقد كان الآباء المؤسسون للولايات المتحدة يهدفون إلى تقوية المؤسسة التشريعية حتى لا يجمع الرئيس بين يديه سلطة الملوك ويستبد بها، ولهذا تم تخصيص عشرة فقرات في الدستور لتنظيم الكونغرس مقابل أربع فقرات فقط لتنظيم السلطة التنفيذية. وبحكم طبيعة الدولة الكنفيدرالية كان الكونغرس بعد إعلان الاستقلال يركز اهتمامه أكثر على السياسة الخارجية بينما تركت قضايا السياسة الداخلية لدول الاتحاد¹⁵⁵.

سنتناول في هذا المبحث دور الكونغرس الأمريكي في رسم السياسة الخارجية من خلال تحليل الصلاحيات الدستورية والآليات التي يتمتع بها للتأثير في رسم السياسة الخارجية كالتشريع الفيدرالي والسلطة المالية وسلطة إعلان الحرب ورقابة العمليات العسكرية الخارجية.

أولاً. التشريع الفيدرالي آلية فعالة للتأثير في رسم السياسة الخارجية

يمنح الدستور للكونغرس سلطة التشريع، فلا يحق لأي سلطة أخرى التدخل في هذا المجال بما فيها الرئيس تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. فالكونغرس مكلف بصناعة القوانين مقابل سلطة الرئيس المكلف بتنفيذها وسلطة القضاء المكلف بالفصل في النزاعات. وبما أن نشاطات السياسة الخارجية تحتاج في

¹⁵⁵ ياسين محمد العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، عمان، الأردن، دار أسامة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 61.

بعض الأحيان أن توضع في قوالب قانونية من أجل تنفيذها فهي تخضع لمناقشة وموافقة السلطة التشريعية¹⁵⁶، التي تناقش سنويا مئات النصوص القانونية التي تمس مجال السياسة الخارجية¹⁵⁷.

تجدر الإشارة بهذه المناسبة بأنه خلال الفترة من 2011 إلى 2013 اقترح الكونغرس ستمائة نص تشريعي كاحتواء إيران وكوريا الشمالية والاتجار بالأعضاء والبشر وحماية البيئة وغيرها من المواضيع التي تمس مختلف مجالات السياسة الخارجية¹⁵⁸. وفي هذا السياق صادق الكونغرس على عدة قوانين تفرض عقوبات اقتصادية على دول ومنظمات وشركات وأشخاص، من بينها القانون المتعلق بالحد من الخطر الإيراني في سوريا سنة 2012 والذي يمس مجالات الطاقة والنقل البحري والقطاع المالي والمصرفي.

كما يتمتع الكونغرس بصلاحيات واسعة لإنشاء وتنظيم الوكالات التنفيذية والإدارات العمومية والمصالح المختصة التي تؤثر في رسم السياسة الخارجية كوكالة الاستخبارات المركزية التي أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية¹⁵⁹، ووزارة الأمن الداخلي التي أنشئت بعد أحداث 11 سبتمبر 2001¹⁶⁰.

¹⁵⁶عمر هاشم عواد، "دور مؤسسة الرئاسة في صنع الاستراتيجية الأمريكية الشاملة بعد الحرب الباردة"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010، ص 139.

¹⁵⁷لاري إلويتز، المرجع السابق، ص 162.

¹⁵⁸Frédéric Gagnon, dans Charles-Philippe David, Op Cit, p 417.

¹⁵⁹ Central intelligence Agency, News and Information, Featured story archive, *The National Security Act of 1947*, online:
<https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2008-featured-story-archive/national-security-act-of-1947.html>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25 مايو 2018)

¹⁶⁰Jonathan Masters, Op. Cit, p 2.

يمكن للكونغرس من خلال التشريع إلزام الإدارة الأمريكية بإمداده بتقارير دورية ومفصلة حول تطور السياسة الخارجية أو التدخلات العسكرية الأمريكية في الخارج أو تنفيذ الاتفاقيات التجارية أو أي شأن يخص العلاقات الخارجية الأمريكية. وفي هذا الصدد، نذكر بأن الكونغرس ألزم وزير الدفاع بموجب قانون ميزانية النفقات العسكرية لسنة 2010 تقديم تقارير مفصلة حول وضعية القوات الأمريكية في العراق¹⁶¹ لإجبار البيت الأبيض على الدخول معه في حوار بخصوص الانسحاب التدريجي للقوات الأمريكية من العراق الذي أعلن عنه الرئيس باراك أوباما بعد انتخابه سنة 2009¹⁶². كما ألزم وزيرة الخارجية، هيلاري كلينتون بإدراج شبكة حقاني الباكستانية ضمن قائمة المنظمات الإرهابية وفرض عليها رفع تقارير دورية له بهذا الخصوص¹⁶³ تنفيذاً للقانون الصادر سنة 2012 المتعلق بهذه الشبكة¹⁶⁴.

من بين أهم هذه القوانين المؤثرة في السياسة الخارجية التي أصدرها الكونغرس هي: قانون سلطات الحرب سنة 1973، وقانون سفارة القدس سنة 1995، وقانون تحرير العراق سنة ستة 1998، وقانون مذابح

¹⁶¹Congress of the United States of America, legislation, 114th Congress, H.R. 2647, **National Defense Authorisation Act for Fiscal Year 2010**, online :

<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2647/text>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2018)

¹⁶²Frédéric Gagnon, dans Charles-Philippe David, Op. Cit, p 413.

¹⁶³Frederick Gagnon, **les sénateurs qui changent le Monde**, Op.Cit, p2.

¹⁶⁴Congress of the United States of America, legislation, 112th Congress, S. 1959, **Haqqani Network Terrorist designation Act of 2012**, online :

<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1959/text>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2018)

الأمرن سنة 2001، وقانون مكافحة الإرهاب سنة 2001، وقانون العدالة ضد رعاة الإرهاب سنة 2016.

- **قانون سلطات الحرب لسنة 1973:** لقد كان الكونغرس يرخص للرئيس بإعلان الحرب منذ تأسيس الولايات المتحدة حتى سنة نهاية الحرب العالمية الثانية. غير أنه مع بداية الحرب الباردة ودعم المؤسسات الدستورية للرئيس في صراعه مع الاتحاد السوفياتي ومحاربه للشيوعية توسعت سلطات الرئيس وتقوى مركزه داخل النظام السياسي على حساب دور الكونغرس في السياسة الخارجية خاصة في مجال الحرب والتدخلات العسكرية¹⁶⁵، مما أدى بالرئيس إلى الانحراف بالسلطة وتماديته في تجاهل الكونغرس والتدخل عسكريا في الخارج دون استشارته، حيث أصبح الرؤساء يأمرن بعمليات عسكرية في الخارج دون الرجوع للكونغرس بحجة الدفاع عن المصلحة الوطنية¹⁶⁶. فقد تدخلت الولايات المتحدة عسكريا في كوريا سنة 1950 وفي الفيتنام سنة 1964 وفي غرينادا سنة 1983 وبنما سنة 1989، ولم يُبلغ الكونغرس في هذه الحالات إلا بعد بدء العمليات العسكرية¹⁶⁷.

غير أنه بعد تورط الولايات المتحدة في حرب الفيتنام التي أثارت الرأي العام الأمريكي وأضعفت مركز الرئيس، عمل الكونغرس على استعادة سلطته وكبح سلطة الرئيس في مجال الحرب وأصدر قانون

¹⁶⁵ Maya Kandel, *Les Etats-Unis et le monde, de George Washington à Donald Trump*, PERRIN, Paris, 2018, p 135.

¹⁶⁶ Jasmine Farrier, *Constitutional dysfunction on trial, Congressional lawsuits and the separation of powers*, Cornell University Press, Ithaca and London, London 2019, p.p.37-38.

¹⁶⁷ توماس كرونر، المرجع السابق، ص 255

سلطات الحرب (War Power Resolution) الذي يجبر الرئيس استطلاع رأي الكونغرس وطلب موافقته قبل إرسال قوات عسكرية أمريكية إلى خارج البلاد، وإعلامه في غضون 48 ساعة من إرسال القوات العسكرية إلى الخارج بالأسباب والملابسات التي أدت به لاتخاذ مثل هذا القرار، وسحب هذه القوات في غضون ستون يوما إذا صوت الكونغرس ضد التدخل العسكري¹⁶⁸، وأصبح من الصعب على الرؤساء التدخل عسكريا في الخارج والتضحية بأفراد القوات المسلحة دون مساندة السلطة التشريعية والحصول على رضا الرأي العام قبل الإقدام على مثل هذه الخطوات¹⁶⁹.

غير أن هذا القانون لقي معارضة كبيرة من الرؤساء الأمريكيين الذين اعتبروه غير دستوري وغير حكيم يفرض عليهم سحب القوات الأمريكية من المعركة في لحظة عشوائية¹⁷⁰، ويرى الكثير من الملاحظين بأن هذا القانون لم يحل المشكلة، حيث لا يزال النقاش حول سلطة إعلان الحرب والتدخلات الخارجية مطروحا إلى غاية اليوم¹⁷¹، فنادرا ما يحترم الرؤساء قانون سلطات الحرب ويفسحون المجال للكونغرس لمناقشة التدخلات العسكرية الخارجية قبل قيامها¹⁷².

¹⁶⁸لاري إلويتز، المرجع السابق، ص 179

¹⁶⁹سعيد الصديقي، "السياسة الخارجية والديمقراطية: تعارض أم توافق؟" المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 15، 2017، ص 148.

¹⁷⁰توماس كرونر، المرجع السابق، ص 267

¹⁷¹Frederick Gagnon, *les sénateurs qui changent le Monde*, OP.Cit, p 3.

¹⁷²Barthélémy Courmont, *Le Congrès et son poids dans la formulation de la politique étrangère américaine*, *La Revue internationale et stratégique*, n° 42, été 2001, p 91

- **قانون سفارة القدس 1995:** بمبادرة من عضو مجلس الشيوخ السيناتور بوب دول، أصدر الكونغرس سنة 1995 وبأغلبية ساحقة¹⁷³ من الحزبين الجمهوري والديمقراطي قانون سفارة القدس¹⁷⁴ الذي يعترف بالقدس كعاصمة موحدة لإسرائيل ويطلب من الرئيس تحويل مقر السفارة الأمريكية من تل أبيب إلى القدس بحلول 31 ماي 1999. وتنفيذا لذلك رخص الكونغرس لوزارة الخارجية باستخدام 50% من الاعتمادات المالية لميزانية الوزارة المخصصة لشراء وصيانة المباني بالخارج في ميزانيتي 1996 و1997 لبناء السفارة الأمريكية في القدس وتجهيزها وإبقاء الاعتماد المالي مفتوحا إلى غاية تحويل المقر، وخصص مبلغ 75 مليون دولار أمريكي في قانون المالية لسنة 1997 لهذا الغرض وطلب من وزير الخارجية إيفاده بتقارير دورية بخصوص تنفيذ هذا القانون.

لقد اعترض الرؤساء الأميركيون بيل كلينتون وجورج بوش وباراك أوباما على مدى أكثر من عشرين عاما على تنفيذ هذا القانون الذي يخالف مبادئ القانون الدولي وقرارات الشرعية الدولية ويتعارض مع المصالح الأمريكية ودور الولايات المتحدة كوسيط في عملية السلام الفلسطيني- الإسرائيلي، إسنادا إلى فتوى أصدرتها وزارة العدل الأمريكية في 16 ماي 1995 مفادها أن الرئيس هو المكلف بقيادة السياسة

¹⁷³وافق على القانون ثلاثة وتسعون عضوا واعترض عليه ثلاثة أعضاء فقط على مستوى مجلس الشيوخ، ووافق عليه 374 عضوا واعترض سبعة وثلاثون عضوا فقط على مستوى مجلس النواب

¹⁷⁴Congress of the United States of America, Congressional Record, October 23rd 1995, Senate section, *Jerusalem Embassy Relocation Implementation Act of 1995*, p S 15463, online: <https://www.congress.gov/congressional-record/1995/10/23/senate-section/article/S15463-3>

(تم تصفح الموقع بتاريخ في (5 سبتمبر 2018)

الخارجية وتنفيذها وأن هذا القانون يمس بصلاحيات الرئيس الدستورية. غير أن الرئيس دونالد ترامب أعلن أمام لجنة الشؤون العامة الأمريكية الإسرائيلية (أيباك) في 21 مارس 2016 عن نقل السفارة الأمريكية إلى القدس التي وصفها "بالعاصمة الأبدية للشعب اليهودي"¹⁷⁵، واتخذ القرار رسمياً في 6 ديسمبر 2017 وتم تدشين مقر السفارة الأمريكية بالقدس في 14 ماي 2018¹⁷⁶.

- **قانون تحرير العراق 1998:** مارس الكونغرس ضغوطات كبيرة على الرئيس بيل كلينتون منذ توليه الرئاسة لإسقاط نظام الرئيس صدام حسين، غير أن الرئيس فضل العقوبات الاقتصادية والضربات الجوية المحدودة تفادياً للدخول في حرب قد تكون لها نتائج سلبية¹⁷⁷. ولهذا بادر عضو مجلس النواب، الجمهوري بنجامين جيلمان (Benjamin Gilman) بمشروع قانون يسمح للرئيس استعمال كل الوسائل الضرورية بما فيها القوة العسكرية لإسقاط النظام العراقي. وافق الكونغرس بأغلبية 360 صوتاً مقابل 38 صوتاً في مجلس النواب وبالإجماع في مجلس الشيوخ على القانون ورخص بموجبه للرئيس بدعم المعارضة العراقية إعلامياً وعسكرياً ودبلوماسياً، وطلب منه السعي لدى الأمم المتحدة لإنشاء محكمة جنائية دولية خاصة بمحاكمة صدام حسين ورموز نظامه بتهمة ارتكاب جرائم إبادة وجرائم ضد الإنسانية. أصدر

¹⁷⁵Donald Trump's Speech to AIPAC, *Time*, 21 March 2016, online: <https://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 سبتمبر 2018)

¹⁷⁶قرار ترامب إعلان القدس عاصمة لإسرائيل: الدوافع والمعاني والأفاق، وحدة الدراسات السياسية، ديسمبر 2017، قطر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ص 5.

¹⁷⁷عبادو محمد التامر، المرجع السابق، ص 161

الرئيس بيل كلينتون هذا القانون في 31 أكتوبر 1998، وأعطى مباشرة الأوامر للجيش الأمريكي للقيام بعملية قصف كبرى في العراق لمدة أربعة أيام سميت "عملية ثعلب الصحراء".

- **قانون مذابح الأرمن 2001**: بعد صراع مع الرئيس امتد لأكثر من 25 سنة (1975 –

2001) أصدر الكونغرس قانونا بخصوص ما يسمى قضية "مذابح الأرمن" أعلن من خلاله يوم 24

أبريل يوما وطنيا للتذكير بضحايا الإبادة الجماعية لمذابح الأرمن. فقد توالت المقترحات والمحاولات من

الكونغرس، الذي بادر بمشروع قانون سنة 1996 يتضمن تخفيض المساعدات الأمريكية لتركيا إلى غاية

الاعتراف بالمجازر ضد الأرمن وباء بالفشل، ثم اقترح عضو الكونغرس، الجمهوري جيمس روغان مشروعا

سنة 1999 يتضمن الاعتراف بحادثة الأرمن كجريمة إبادة جماعية وباء كذلك بالفشل بعد معارضة

الرئيس بيل كلينتون تحت ضغط الحكومة التركية. وفي سنة 2007 حاول عضو الكونغرس الجمهوري،

أدم تشيف عرض المشروع من جديد على مجلس النواب وتحصل على دعم حوالي 200 عضوا في

الكونغرس، مما فرض على الرئيس جورج بوش الإدلاء بتصريح في 24 أبريل 2007 اعتبر من خلاله

بأن مذابح الأرمن من أكبر مأساة القرن العشرين ذهب ضحيتها أكثر من 1.5 مليون أرمني نتيجة

للقتل الجماعي والنفسي القصري خلال الأيام الأخيرة للدولة العثمانية، دون أن يستعمل مصطلح

الإبادة¹⁷⁸، وبعد ضغط من البيت الأبيض ألغي المشروع مراعاة للمصالح الأمريكية في العراق والحرب على الإرهاب التي كانت تدعمها تركيا العضو في حلف الناتو.

وفي 4 مارس 2011 أعاد الكونغرس الكرة من جديد وصوت على قرار يصف مذابح الأرمن في عهد العثمانيين بأنها عمليات إبادة جماعية، وبعد المصادقة مباشرة قامت تركيا، الحليف الاستراتيجي لأمريكا في إطار حلف الناتو، باستدعاء سفيرها في واشنطن احتجاجا على القرار والضغط على الرئيس الأمريكي باراك أوباما من أجل التدخل لعرقلة هذا القرار محذرة إياه بأنه سيلحق ضررا بالغاً بالعلاقات بين الدولتين، كما هددت ككل مرة بمنع أمريكا من استعمال القاعدة الجوية التركية التي توفر الدعم اللوجستي للعمليات العسكرية الأمريكية في العراق وأفغانستان ووقف التدريبات العسكرية المشتركة.

- **قانون مكافحة الإرهاب:** بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 بادرت الإدارة الأمريكية بمشروع قانون مكافحة الإرهاب المعروف بقانون باتريوت بهدف منح مكتب التحقيقات الفيدرالي ووكالة الاستخبارات المركزية صلاحيات واسعة تضيق حرية الأشخاص. وبالرغم من الظروف التي كانت تمر بها الولايات المتحدة في تلك الفترة إلا أن الكونغرس لم يوافق على هذا المشروع إلا بعد إدخال تعديلات كبيرة عليه بهدف خلق نوع من التوازن بين حماية الأمن الأمريكي والحفاظ على الحريات الشخصية. وافق مجلس

¹⁷⁸ *Armenian National Institute*, International affirmation, US Presidential statement, George W Bush, April 24th, 2007, enligne,

https://www.armenian-genocide.org/Affirmation.379/current_category.4/affirmation_detail.html

(تم تصفح الموقع في 15 أبريل 2020)

النواب على القانون بـ35 صوتا مقابل 66 صوتا معارضا (83%) ووافق عليه مجلس الشيوخ بشبه إجماع، (98 - 1)¹⁷⁹. وإثر المصادقة على القانون صرح السيناتور الديمقراطي باتريك ليهي بأن أعضاء مجلس النواب أمضوا وقتا طويلا في مراجعة مشروع القانون لإزالة الأقسام غير الدستورية منه التي من يمكن أن تنتهك حريات الأمريكيين¹⁸⁰. ولكن مع مرور الزمن تغيرت الظروف وتلاشى دعم الكونغرس لقانون مكافحة الإرهاب، وأصبح من الصعب على الرئيس جورج بوش تمرير هذا النوع من القوانين في الكونغرس، حيث واجه صعوبة كبيرة لتمديد فترة سريان قانون المواطنة وتمرير قانون إنشاء وزارة الأمن القومي¹⁸¹.

- **قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب:** يسمح هذا القانون الذي بادر به الكونغرس ووافق عليه سنة 2016 لضحايا الإرهاب من رفع دعاوى قضائية أمام القضاء الأمريكي ضد أي دولة متورطة في أعمال إرهابية ضد رعايا أمريكيين¹⁸². وقد أحدث هذا القانون توترا كبيرا في العلاقات الأمريكية-السعودية، حيث هددت هذه الأخيرة بعد صدوره ببيع ماقيمته 750 مليار دولار من سندات الخزينة الأمريكية لأن هذا القانون لا يعترف بحصانة الدول المدنية وسيادتها أمام القضاء ويقوض مبدأ المساواة ويمس

¹⁷⁹فرنك هارفي، تفسير حرب العراق، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى 2014، ص 207

¹⁸⁰مذكرات جورج دبليو بوش، قرارات مصيرية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الثانية، 2013، ص 212.

¹⁸¹Frédéric Gagnon, *le Congrès des Etats Unis*, Québec, Canada, Presse de l'université de Québec, 2006

¹⁸²Congress of the United States of America, Congressional Record, September 26th, 2016, Senate section, Vol 162, N 145, **Justice Against Sponsors of Terrorism Act Online:**

<https://www.congress.gov/congressional-record/2016/09/26/senate-section/article/S6071-6>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 أبريل 2020)

بسيادة الدول. وكان الرئيس باراك أوباما قد اعترض على هذا القانون باستعمال حق الفيتو نظرا لتداعياته الخطيرة على المصالح الحيوية الأمريكية وعلاقتها الدولية وحصانة موظفيها وجنودها بسبب الأضرار التي تصيب الضحايا المدنيين من جراء تدخلاتها العسكرية الخارجية¹⁸³.

ثانيا. السلطة المالية، أداة فعالة لتوجيه السياسة الخارجية

تعتبر سلطة الميزانية الوسيلة السياسية الأكثر فعالية لخلق توازن بين الكونغرس والرئيس¹⁸⁴. فبمناسبة مناقشة الميزانية القطاعية لوزارتي الخارجية والدفاع في إطار الميزانية الفيدرالية السنوية يؤثر الكونغرس على خيارات السياسة الخارجية وتوجهاتها لأن الإدارة الأمريكية مطالبة بشرح وتفصيل برامج السياسة الخارجية المسطرة والأهداف المراد تحقيقها من أجل إقناع أعضاء الكونغرس بالموافقة على الاعتمادات المالية المطلوبة. فإذا لم تتفق نظرة الكونغرس مع نظرة الرئيس للمصالح الحيوية الأمريكية يمكن له تخفيض تمويل برامج أو سياسات معينة أو حتى قطعه.

ففي بداية كل سنة يوجه وزير الخارجية طلبا إلى الكونغرس من خلال وثيقة تبرير الميزانية من أجل الموافقة على الميزانية القطاعية لوزارة الخارجية. تتضمن هذه الوثيقة قيمة الاعتمادات المالية المطلوبة والبرامج المراد تنفيذها والأهداف المراد تحقيقها كحماية الأمن الوطني وحل الأزمات العالمية وتحقيق الاستقرار ورفع

¹⁸³Walid Fahmy, **Some Legal Aspects of the Justice against Sponsors of Terrorism Act**, BRICS Law Journal , 40–57 (2017), p.p. 40-44, online : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3001345

(تم تصفح الموقع بتاريخ 6 أبريل 2020)

¹⁸⁴Frederick Gagnon, *les sénateurs qui changent le Monde*, Op.cit., p 174.

تنافسية الاقتصاد الأمريكي ودعم التنمية الاقتصادية وتطوير المكانة الأمريكية الريادية في العالم. ولإقناع أعضاء الكونغرس وتبرير النفقات تتطرق الوثيقة بالتفصيل لطريقة تنفيذ الميزانية بالتعاون مع الدول الشريكة والاستخدام الاستراتيجي والفعال للنفقات لتحقيق أفضل النتائج.

فعلى سبيل المثال، يظهر من خلال تحليل وثيقة تبرير ميزانية سنة 2019¹⁸⁵ بأن الكونغرس يطلع على كل تفاصيل برامج السياسة الخارجية التي تعدها الإدارة الأمريكية بمناسبة مناقشة الميزانية الفيدرالية مما يسمح له بالحصول على معلومات دقيقة حول برامج السياسة الخارجية. يتضح من خلال تدخلات ومناقشات أعضاء الكونغرس والملاحظات والتوصيات التي قدمت والتعديلات التي أدخلت على نص مشروع قانون الميزانية بأن الكونغرس يؤثر في السياسة الخارجية ويوجهها ويراقبها ولا يترك يد الرئيس مطلقة في هذا المجال.

ومن أهم المواضيع التي وردت في هذه الوثيقة هي حماية الأمن الوطني الأمريكي من خلال دعم التعاون الدولي لدرء خطر كوريا الشمالية وإيران والتأكد من عدم حصولهم على أسلحة الدمار الشامل ومحاربة تنظيم داعش ومنظمات إرهابية أخرى في العالم، ومنظمات إجرامية تهدد الأمن الوطني الأمريكي وحماية الحدود والتخفيض من تدفق الهجرة غير الشرعية والتهرب ودعم الشراكة الاستراتيجية الأمريكية-

¹⁸⁵US Department of State, **Congressional Budget Justification, Foreign Operations and Related Programs, FY 2019**, February 12, 2018, online:

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/FY-2019-Congressional-Budget-Justification-Department-of-State-Foreign-Operations-and-Related-Programs.pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 أبريل 2020)

الإسرائيلية ودعم الدول التي وقعت على اتفاق سلام مع إسرائيل في المنطقة مثل مصر والأردن_ ووسائل رفع تنافسية الاقتصاد الأمريكي والتنمية الاقتصادية بجلب الاستثمارات واستغلال الفرص الاقتصادية وترقية الصادرات الأمريكية وحماية الاستثمارات الأمريكية في الخارج ودعمها، ودعم اقتصاديات الدول النامية الشريكة للولايات المتحدة لمساعدتها على الاعتماد على نفسها بتحقيق التنمية والاستقرار، ودعم برامج الحكم الرشيد ودولة القانون والشفافية ومكافحة الرشوة والفساد.

كما احتوت وثيقة تبرير ميزانية 2019 على جداول مفصلة للبرامج والنفقات التي تنفذها وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية، ومصاريف الوزارة والبعثات الدبلوماسية والوكالات والإدارات التابعة لها، ومساهماتها في المنظمات الدولية والمؤسسات غير الحكومية والصناديق التي تدعمها الولايات المتحدة والبرامج التنموية الدولية وبرامج المساعدات الاقتصادية والأمنية.

وبهدف ترقية الريادة والمكانة الأمريكية في العالم دعم أعضاء الكونغرس بمناسبة مناقشة ميزانية سنة 2019 انخراط الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلام وترقية الأمن والاستقرار وتقديم المساعدات للدول ومنظمات المجتمع المدني وترقية القيم الديمقراطية والحرية ودعم البرامج الصحية ومكافحة الفقر والأمراض من خلال المنح والمساعدات الإنسانية التي تقدمها الولايات المتحدة لمختلف دول العالم، حيث تم تخصيص اعتمادات مالية معتبرة لتطوير الموارد البشرية وتحديث الهياكل القاعدية والتطوير التكنولوجي للدبلوماسية الأمريكية لتحقيق الفعالية والشفافية في التنفيذ.

أما ميزانية الدفاع لسنة 2019 فقد تضمنت بنودا لها تأثيرا مباشرا على السياسة الخارجية الأمريكية تجاه كل الصين وتركيا، حيث منع الكونغرس الإدارة الأمريكية من استيراد تكنولوجيا الاتصال من الشركات الصينية لحماية الأمن الوطني، وحددت المبالغ المخصصة الموجهة لبرامج التكوين في اللغة الصينية في الجامعات الأمريكية، ودعم التواجد الأمريكي في بحر الصين والتعاون مع دول المنطقة. كما طلب الكونغرس من البنتاغون إمداده بتقارير بخصوص تحركات القوات العسكرية الصينية في المنطقة المتنازع عليها.

وبعد المناقشات وافق الكونغرس على الميزانية الفيدرالية السنوية 2019 التي قدرت بـ 4.5 تريليون دولار أمريكي مع تخصيص مبلغ قدره 37.8 مليار دولار كنفقات خاصة بوزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومبلغ 716 مليار دولار كنفقات خاصة بوزارة الدفاع، حيث وافق مجلس النواب على هذه الميزانية بـ 359 صوتا مقابل أربعة وخمسون صوتا معارضا، ومجلس الشيوخ بسبعة وثمانون صوتا مقابل معارضة عشرة أصوات.

كما يراقب الكونغرس ملايين الدولارات التي تقدمها الحكومة الأمريكية سنويا كمساعدات للدول في إطار تنفيذ سياستها الخارجية¹⁸⁶، فالولايات المتحدة تعتبر من أكبر الدول المانحة للمساعدات الإنسانية

¹⁸⁶Frédéric Gagnon, dans Charles-Philippe David, *la politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2^{ème} partie, 3^{ème} édition, 2015, p 420.

للدول الفقيرة والمساعدات العسكرية لحلفائها وشركائها الاستراتيجيين¹⁸⁷. وتقدم المساعدات الاقتصادية والتنمية والإنسانية عن طريق الوكالة الأمريكية للتعاون الدولي ووزارة الشؤون الخارجية حسب أولويات الإدارة الأمريكية وعلاقتها الاستراتيجية مع الدول المستفيدة في شكل مساعدات عينية أو مالية أو تقنية لأغلب الدول أو الجمعيات غير الحكومية في حالات الكوارث والفقير. أما المساعدات العسكرية فتقدمها وزارة الدفاع للحلفاء والشركاء الاستراتيجيين في شكل معدات عسكرية أو خدمات أو تدريبات للجيش من أجل رفع القدرات العسكرية لهذه الدول وتعزيز علاقتها العسكرية معها ودعم وتعزيز النفوذ العسكري الأمريكي في الخارج.

وتعتبر المساعدات الخارجية وسيلة جد فعالة يستعملها الكونغرس للتأثير على توجهات السياسة الخارجية الأمريكية وسلاحاً في مواجهة الرئيس والتصدي له في حال عدم استشارة الكونغرس أو التعاون معه، كما تجبره على التجاوب مع الملاحظات والتوجيهات التي يقدمها للإدارة بخصوص السياسة الخارجية¹⁸⁸. وعادة ما يربط الكونغرس هذه المساعدات بشروط ويفرض سلوكاً معيناً على الدول التي تريد الحصول على الدعم المالي من الولايات المتحدة، ويفرض الموافقة على مساعدات لبعض الدول التي تدعم الإرهاب أو تلك التي لا تحترم حقوق الإنسان¹⁸⁹.

¹⁸⁷Maya Kandel, Obama et la politique étrangère américaine, *Op.cit.*, p 26

¹⁸⁸صباح عبد الرزاق كبة، الرئيس والكونغرس والقرار السياسي الخارجي الأمريكي، دار الرافدين، بيروت 2018، ص 215.

¹⁸⁹Charles-Philippe David, *la politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, presses de la fondation nationale des sciences politiques, 3ème édition, 2015, P 422- 423

وفي هذا الإطار، تستفيد كل من إسرائيل ومصر والأردن من دعم الكونغرس في الحصول مساعدات مالية أمريكية سنوية منذ توقيع اتفاق السلام بينهم. ففي سنة 1997 استفادت إسرائيل من مساعدات مالية قدرت بـ 3.1 مليار دولار واستفادت مصر من 2.1 مليار دولار والأردن من 2 مليار دولار. وبعد أحداث 11 سبتمبر 2001 وبدء الحرب على الإرهاب واحتلال أفغانستان والعراق أصبحت هاتان الدولتان تتلقيان أكبر حصة من المساعدات الأمريكية، ففي سنة 2007 استفادت العراق بـ 7.8 مليار دولار وأفغانستان بـ 4.9 مليار دولار، بينما استفادت إسرائيل من 2.5 مليار دولار ومصر من 2 مليار دولار. وتواصلت المساعدات بنفس الوتيرة خلال سنة 2017، حيث استفادت أفغانستان من مبلغ قدر بـ 5.7 مليار دولار والعراق بـ 3.7 مليار دولار وإسرائيل بـ 3.1 مليار دولار وكل من الأردن ومصر بـ 1.4 مليار دولار لكل دولة¹⁹⁰. وفي إطار برنامج المساعدات التنموية والنشاط الإنساني قدمت الولايات المتحدة سنة 2019 مبلغ 910 مليون دولار للأردن و500 مليون دولار لأفغانستان و200 مليون دولار لباكستان و150 مليون دولار للعراق و85 مليون دولار للبنان و75 مليون دولار لمصر و27 مليون دولار لليبيا¹⁹¹. واستفادت الدول الإفريقية بمبلغ 727 مليون دولار، منها 72 مليون

¹⁹⁰ForeignAid: an introduction to US programs and Policy, *Congressional Research Service (CRS)*, 16 April 2019, *CRS report*, 40213, p 18, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 15 أبريل 2020)

¹⁹¹US Department of State, Congressional Budget Justification, Foreign Operations and Related Programs, *FY 2019*, February 12, 2018, online:

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/FY-2019-Congressional-Budget-Justification-Department-of-State-Foreign-Operations-and-Related-Programs.pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25 أبريل 2020)

دولار لكينيا و60 مليون دولار لكل من الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا و56 مليون دولار لنيجيريا و58 مليون دولار للصومال و15 مليون دولار لزيمبابوي.

ثالثا. دور الكونغرس في الرقابة على الحروب والتدخلات العسكرية الخارجية

رئيس الولايات المتحدة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة¹⁹² والجنرال المدني الأعلى الذي يحق له سلطة استخدام القوة العسكرية والأمر باستخدام الأسلحة النووية وإرسال قوات عسكرية إلى الخارج¹⁹³. فم منذ حكم جورج واشنطن والرئيس هو الذي يحدد متى يذهب الأمريكيون إلى الحرب ومتى لا يذهبون¹⁹⁴، حيث أرسل الرؤساء الأمريكيون عبر تاريخ بلادهم القوات الأمريكية إلى ما وراء البحار أكثر من مائتي مرة، مما جعل العلاقة بين الحرب والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية علاقة قوية ومتلازمة وقائمة على ثنائية القوة والمصلحة¹⁹⁵.

فإذا كانت متطلبات المرونة والصرامة والفعالية والقيادة التي تعمل على تحكم السلطة التنفيذية على قرار الحرب والتدخلات العسكرية الخارجية فإن متطلبات الديمقراطية والشفافية والمحاسبة تتطلب تدخل

¹⁹² الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي.

¹⁹³ لاري إلويتز، المرجع السابق، ص 178

¹⁹⁴ توماس كرونر، المرجع السابق، ص 258

¹⁹⁵ أنمار موسى جواد، الحرب في السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب الباردة، عمان، الملكة الهاشمية الأردنية، شركة دار

الأكاديميون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2019، ص 8

الكونغرس لخلق توازن بين الأمرين¹⁹⁶، ولهذا منح الدستوري الأمريكي للكونغرس سلطة إعلان الحرب ورقابتها¹⁹⁷، وهذا ما أدى إلى خلق صراع بين الرئيس والكونغرس، حيث عمل هذا الأخير على الحد من صلاحيات الرئيس واسترجاع صلاحياته في هذا المجال خاصة بعد المأساة التي أحدثتها حرب الفيتنام التي هزت الرأي العام العالمي والأمريكي. سنوضح في هذه الدراسة كيف تدخل الكونغرس لكبح هيمنة الرئيس على السياسة الخارجية من خلال الرقابة على الحروب والتدخلات العسكرية بدءاً بحرب الخليج سنة 1990، ثم التدخل العسكري في منطقة البلقان وإعلان الحرب على الإرهاب وغزو العراق وأفغانستان إلى غاية التدخل الأمريكي في ليبيا سنة 2011.

- **ترخيص الكونغرس للتدخل العسكري في الخليج 1990**: لقد أدرك الرئيس جورج بوش الجمهوري بأن إرسال جنود أمريكيين إلى الخليج لتحرير الكويت بعد غزوها من طرف العراق في أوت 1990 يتطلب دعم الكونغرس ذو الأغلبية الديمقراطية لإضفاء الشرعية على قراراته وتفادياً لتكرار سيناريو حرب الفيتنام الكارثية الذي بقي عالقا في أذهان الأمريكيين، وهذا بالرغم من قناعته بأن قيادة السياسة

¹⁹⁶Patrick Taillon, Louis-Philippe Lacombe, le rôle du parlement dans le déroulement des opérations extérieures, *Annuaire Internationale de justice constitutionnelle*, 2015, p 570, en ligne : https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2016_num_31_2015_2366

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25 أبريل 2020)

197الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي

الخارجية من صلاحياته لوحده والضغط الذي مارسه عليه المحافظ ونفي البيت البيض لتفادي طلب ترخيص من الكونغرس والاكتفاء بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الدولي¹⁹⁸.

فبعد إرسال جنوده إلى الخليج بطلب من السعودية والكويت ألقى الرئيس جورج بوش بتاريخ 11 سبتمبر 1990 كلمة أمام الكونغرس لاطلاعه على تطورات الأحداث والقرارات المتخذة لحماية المصالح الاستراتيجية والحيوية الأمريكية والحلف الذي تعمل الولايات المتحدة على تشكيله لتحرير الكويت والمساعي التي قامت بها لفرض عقوبات اقتصادية على العراق في إطار الأمم المتحدة لإجبارها على الانسحاب من الكويت¹⁹⁹. ومع اقتراب نهاية المهلة التي منحتها الأمم المتحدة للعراق للانسحاب من الكويت دخل الرئيس ومستشاريه في اتصالات بقيادة الكونغرس طلبا لدعم الحرب.

لقد برز تيار قوي من الحزب الديمقراطي داخل الكونغرس معارضا للحرب وانتقد إرسال 400 ألف جندي أمريكي إلى الخليج منذ بداية الغزو دون ترخيص من الكونغرس وعدم منح الوقت الكافي للأمم المتحدة لتطبيق العقوبات الاقتصادية على النظام العراقي، والزج بالجيش الأمريكي في حرب دون وجود خطر حقيقي يهدد المصالح الحيوية الأمريكية. كما تقدم عضو مجلس النواب رونالد ديلموس (Ronald Dellums) بدعوى قضائية ضد الرئيس جورج بوش لمنع من الذهاب إلى الحرب دون الحصول على

¹⁹⁸Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison Blanche, de Truman à Obama, La formulation de la politique étrangère des Etats-Unis*, 3^{ème} édition entièrement revue et augmentée, Presses de Sciences Po, 2015, P 694.

¹⁹⁹القرار 660 الصادر في 2 أوت 1990 والقرار 661 الصادر في 6 أوت 1990 الذي فرض عقوبات اقتصادية على العراق ثم القرار رقم 665 الصادر في 25 أوت 1990 لاستكمال الحصار البري والبحري على العراق.

ترخيص صريح من الكونغرس، إلا أنها رفضت²⁰⁰. وبعد مناقشات حادة رخص الكونغرس للرئيس باستخدام القوة العسكرية ضد العراق وأصدر قراره بموافقة 52 عضوا ومعارضة 47 عضوا²⁰¹ في مجلس الشيوخ وموافقة 250 عضوا ومعارضة 183 عضوا في مجلس النواب. وقد أكد الرئيس جورج بوش في كلمته الموجهة للشعب الأمريكي بتاريخ 17 يناير 1991 بمناسبة بدء العمليات العسكرية في الخليج بأن هذه الحرب تجري وفقا لقرارات الأمم المتحدة وموافقة الكونغرس.

- دعم الكونغرس لجمهورية البوسنة والهرسك: منذ اندلاع الحرب في البوسنة والهرسك في مارس 1992، كان موقف الكونغرس ذو الأغلبية الجمهورية مؤيدا لاستقلال البوسنة والهرسك ومخالفا لموقف الرئيس الديمقراطي بيل كلينتون وسلفه الجمهوري جورج بوش اللذان كانا يريان بأن هذا النزاع المسلح شأن أوروبي. وللضغط على الرئيس وتغيير الموقف الأمريكي من هذا النزاع وافق الكونغرس بمبادرة من السيناتور بوب دول على قانون رفع الحظر عن تصدير الأسلحة المفروض على البوسنة منذ 1991، واقترح تقديم مساعدات عسكرية مباشرة للبوسنيين، وكانت هذه أول مرة يعترض فيها الكونغرس على سياسة الرئيس بهذا الشكل منذ حرب الفيتنام²⁰².

²⁰⁰Jasmine Farrier, *Op.cit.*, p 44.

²⁰¹Maya Kandel, Le congrès Acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis, *Institut de recherches stratégiques de l'école militaire*, 2012, N15, p 42

²⁰²Maya Kandel, le rôle du Congrès américain dans le processus de décision en politique étrangère : les accords de Dayton (1995), *Critique Internationale*, 2016/2 (n°71), p.p.116-118

لقد شكلت مجزرة سيربينيتشا²⁰³ التي ارتكبها جيش صرب البوسنة تحت قيادة راتكو ملاديتش في يوليو 1995 والتي تعد أسوأ مذبحه شهدتها أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية وصنفتها الأمم المتحدة بعملية إبادة جماعية، نقطة تحول كبيرة في تعزيز موقف الكونغرس وتغير الموقف الأمريكي الذي أصبح موحدًا ومؤيدًا لاستقلال جميع الجمهوريات اليوغوسلافية بما فيها البوسنة والهرسك. وتنفيذا للقانون الذي أصدره الكونغرس، طلب الرئيس بيل كلينتون من الأمم المتحدة رفع الحظر عن بيع الأسلحة إلى البوسنة بهدف مساعدة المقاومة ثم اتخذ قراره بضرب المواقع الصربية في إطار منظمة شمال الحلف الأطلسي²⁰⁴، وأجبرت الضربات العسكرية الصرب على المفاوضات مع البوسنيين والكروات التي أفضت بعد ذلك إلى توقيع اتفاقيات دايتون للسلام في 14 ديسمبر 1995 التي رعتها كل من الإدارة الأمريكية والكونغرس.

دامت المفاوضات بين البوسنيين والصرب والكروات أكثر من شهرين، مارس خلالها الكونغرس ضغوطات كبيرة على الإدارة الأمريكية التي كان يمثلها ريتشارد هولبروك، المكلف بملف يوغوسلافيا بوزارة الخارجية الأمريكية منذ 1994 والذي أكد بأن الكونغرس تدخل منذ البداية في هذا الملف وأن الإدارة الأمريكية أخذت بعين الاعتبار كل ما طرحته السلطة التشريعية²⁰⁵. وتواصل التنسيق والتشاور بين الإدارة والكونغرس بعد انتهاء المفاوضات حيث زار 70 عضوا من الكونغرس (15% من أعضاء

²⁰³ قتل خلالها 8372 مسلم بوشناقي على يد جيش جمهورية صرب البوسنة بقيادة راتكو ملاديتش

²⁰⁴ مكسيم لوفابفر، السياسة الخارجية الأمريكية، ترجمة حسين حيدر، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى

2006، ص 78-79

²⁰⁵ Maya Kandel, le rôle du Congrès américain dans le processus de décision en politique étrangère : les accords de Dayton (1995), *Critique Internationale*, 2016/2 (n°71), p 117

الكونغرس) البوسنة خلال النصف الأول من شهر ديسمبر 1995. ثم انطلقت مفاوضات جديدة بين الإدارة الأمريكية ورؤساء لجان الميزانية في الكونغرس لضمان تمويل عملية إرسال جنود أمريكيين إلى البوسنة للسهر على احترام تنفيذ اتفاق دايتون، حيث تم تنظيم 16 جلسة سماع من طرف الكونغرس لمسؤولين مدنيين وعسكريين في الإدارة الأمريكية خلال الفترة من 17 أكتوبر إلى 19 ديسمبر 1995، وتم الاتفاق خلالها على تمويل العملية بـ 2 مليار دولار من ميزانية البنتاغون وصادق الكونغرس يوم 13 ديسمبر 1995 على قرار يتضمن الموافقة على إرسال قوات أمريكية إلى البوسنة في مجلس الشيوخ بـ 96 صوتا مقابل 30 صوتا مع بعض الشروط المتمثلة في تسليح وتدريب البوسنيين وإرسال تقارير دورية إلى الكونغرس. بالنسبة لمجلس النواب كانت الأمور أصعب من مجلس الشيوخ وتمت الموافقة على إرسال 4500 جندي أمريكي إلى البوسنة ودعمهم²⁰⁶.

الحرب في كوسوفو: بعد فشل المجتمع الدولي بإجبار صربيا على تنفيذ اتفاق السلام الموقع في قصر رامبويه بفرنسا وتواصل عملية الإبادة العرقية للألبان في كوسوفو على يد الصرب، قامت قوات منظمة شمال الحلف الأطلسي بقيادة الولايات المتحدة وبأمر من الرئيس بيل كلينتون وترخيص من الكونغرس بقصف المواقع الصربية في كوسوفو ابتداء من 23 مارس إلى غاية 10 يونيو 1999 لإرغام القوات الصربية على توقيف القتال والانسحاب من كوسوفو²⁰⁷. وفي خضم هذه الأحداث وافق مجلس النواب

²⁰⁶ نفس المرجع، ص 119-124

²⁰⁷ مكسيم لوفابفر، المرجع السابق، ص 81

في مارس 1999 بـ 219 صوتا مقابل 191 صوتا على التدخل الأمريكي في كوسوفو ورخص للرئيس باستخدام القوة العسكرية في إطار عملية حفظ السلام لحلف شمال الأطلسي في كوسوفو مع تحديد مجموعة من الشروط لمراقبة العملية العسكرية²⁰⁸. كما وافق مجلس الشيوخ على نفس القرار بـ 58 صوتا مقابل 41 صوتا²⁰⁹.

من أهم الشروط التي فرضها مجلس النواب على الرئيس هي خضوع القوات العسكرية الأمريكية ضمن منظمة شمال الحلف الأطلسي لقيادة أمريكية مع إرسال تقارير مفصلة لمجلس النواب عن المصالح الأمريكية في المنطقة وإبلاغه بالموارد المالية والبشرية والمعدات العسكرية الأمريكية المخصصة للعملية، والطريقة التي يتم بها سحب القوات العسكرية في حال انتهاء المهمة وعدد الجنود الأمريكيين المشاركين في الحرب وقيمة الدعم اللوجستي الأمريكي مقارنة مع قدمته الدول الأخرى في الحلف والقواعد التي تحكم سير الجنود الأمريكيين أثناء هذه العملية وأثارها المالية على ميزانية سنة 1999 والميزانيات القادمة.

²⁰⁸United States of America, Congressional Record, 106th Congress, First session, March 11th 1999, House section, Vol 145, N 39, page H1179, online : <https://www.congress.gov/106/crec/1999/03/11/CREC-1999-03-11.pdf>,

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 ماي 2020)

²⁰⁹Congressional Research Service (CRS), Foreign Policy Role of the President and congress: 1 June 1999, CRS-14, The library of Congress, online: https://www.everycrsreport.com/files/19990601_RL30193_2046177bbad4fcb65cba6f9025d53bf6479d2afd.pdf

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 ماي 2020)

كما طلب المجلس تزويد زعماء مجلس النواب ولجنتي الاستخبارات والقوات المسلحة بتقارير سرية عن الأخطار التي يمكن أن تواجه الجنود الأمريكيين خلال هذه العملية والإجراءات المتخذة لصدّها، وإبلاغ المجلس بأي تعاون في مجال الاستخبارات تم الاتفاق عليه مع دول التحالف في إطار هذه المهمة، والتعاون الاستخباراتي مع روسيا، وتزويد المجلس بالتقرير الكامل الذي تعده وزارة الخارجية بخصوص هذه العملية.

- دعم الحرب على الإرهاب والتدخل العسكري في أفغانستان والعراق: بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 الإرهابية التي خلقت تحديات أمنية كبيرة تبنت على إثرها للإدارة الأمريكية إستراتيجية أمنية جديدة سميت بعقيدة بوش المتمثلة في استخدام الحرب الاستباقية على كل من يهدد أمن الولايات المتحدة الأمريكية²¹⁰. وقد حمل الرئيس جورج بوش تنظيم القاعدة بقيادة أسامة بن لادن الذي كان يأويه نظام الطالبان مسؤولية هجمات 11 سبتمبر وأطلق شعاره إما أن تكونوا معنا أو مع الإرهابيين وأعلن بداية الحرب على الإرهاب وقرر التدخل العسكري في أفغانستان والعراق²¹¹. وعلى غرار موقف الرأي العام الأمريكي، كان موقف الكونغرس متشددا تجاه كل ما هو معادي للولايات المتحدة، ومنح

²¹⁰ أحمد نوري النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، الولايات المتحدة الأمريكية أمودجا، عمان، الاردن، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى 2015، ص 513.

²¹¹ Maya Kandel, *Les Etats-Unis et le monde, de George Washington à Donald Trump*, PERRIN, Paris, 2018, p.p. 159-161.

الضوء الأخضر للرئيس لتبني سياسة خارجية هجومية دعمت موقفه بالتدخل العسكري في العراق الذي لقي دعماً كبيراً من الجمهوريين والديمقراطيين على حد سواء²¹².

لقد ظهر صراع في تلك الفترة بين الكونغرس والإدارة الأمريكية كان يقوده تيار المحافظين الجدد داخل البيت الأبيض الذي كان يدفع نحو مركزية وسرية صنع القرار بخصوص الحرب في العراق وعدم إطلاع الكونغرس على ما يجري، حيث كان يرى بأنه يمكن للرئيس أن يقرر هذه الحرب دون الرجوع إلى الكونغرس²¹³. وقد أدى هذا الوضع إلى قلق داخل الكونغرس من جهة الديمقراطيين والجمهوريين، جعلته يتحرك تجاه محاولة السيطرة على الموقف واسترجاع صلاحياته. فتم فتح نقاش حول استعمال القوة العسكرية في العراق، وصوت مجلس النواب في 10 أكتوبر 2002 على قرار يأذن باستخدام القوة العسكرية ضد العراق²¹⁴ بـ 296 صوتاً داعماً مقابل 133 صوتاً معارضاً، مما دعم موقف الرئيس أمام الرأي العام الداخلي والدولي²¹⁵. كما صوت مجلس الشيوخ في اليوم الموالي لصالح القرار حيث دعمه 77 عضواً في مجلس الشيوخ وعارضه 23 عضواً.

²¹² فرنك هاري، المرجع السابق، ص 24

²¹³ Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison Blanche, de Truman à Obama, La formulation de la politique étrangère des Etats-Unis*, Op.Cit, p 818.

²¹⁴ Congress of the United States of America, Congressional Record, 107th Congress, October 16th, 2002, *Authorisation For Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*, Public Law 107-243, online : <https://www.congress.gov/107/plaws/publ243/PLAW-107publ243.pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 15 ماي 2020)

²¹⁵ Clerk of The United States House of Representatives, Final Vote Results for Roll Call 455, HJ RES 114, 10 October 2002, *To Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq*, online: <https://clerk.house.gov/evs/2002/roll455.xml>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 15 ماي 2020)

غير أنه بعد ارتفاع الخسائر البشرية والمادية الأمريكية في العراق وانحياز الوضع الأمني والسياسي وتزايد الفوضى تعالت أصوات في الكونغرس من الحزبين الجمهوري والديمقراطي تطالب الرئيس بطلب ترخيص جديد لاستعمال القوة في العراق²¹⁶، وكانت الانتخابات التشريعية الأمريكية سنة 2006 التي كانت حرب العراق من أهم رهاناتها بمثابة زلزال في واشنطن، حيث عبر من خلالها الأمريكيون على معارضتهم لسياسة الرئيس جورج بوش في العراق. وقد انتقد القياديون الديمقراطيون في الكونغرس وعلى رأسهم السيناتور جو بايدن، رئيس لجنة الشؤون الخارجية في مجلس الشيوخ سياسة الرئيس جورج بوش في العراق وطريقة تسييرها وعارض قرار الرئيس برفع عدد القوات الأمريكية في العراق إلى 21500 جندي²¹⁷، واعتبر قرار الحرب على العراق قرارا خاطئا كلف أمريكا الكثير من الناحية المادية والبشرية. وبالرغم من هذا النقد تردد الكونغرس في قطع تمويل الحرب على العراق خوفا من أن يعرض حياة الجنود الأمريكيين للخطر في أرض المعركة²¹⁸.

- دعم الكونغرس التدخل العسكري في ليبيا: بعد الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت في ليبيا ضد نظام العقيد معمر القذافي نهاية سنة 2010 في إطار ما يسمى "الربيع العربي"، دعم الكونغرس التدخل

²¹⁶Jonathan Masters, Op. Cit, p 4

²¹⁷Frederick Gagnon, *les sénateurs qui changent le Monde*, Op.Cit, p 1.

²¹⁸Frédéric Gagnon, dans Charles-Philippe David, *la politique étrangère des Etats-Unis, fondements, acteurs, formulation*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2^{ème} partie, 3^{ème} édition, 2015, P 421.

العسكري في ليبيا بأغلبية أعضائه من الجمهوريين والديمقراطيين²¹⁹. وطالب أبرز الجمهوريين المعروفين بتوجهاتهم التدخلية ومن أهمهم السيناتور جون ماكين عضو لجنة القوات المسلحة الرئيس باراك أوباما بالتطبيق الفوري لمنطقة الحظر الجوي في ليبيا والاعتراف بالمجلس الوطني الانتقالي كسلطة شرعية وحيدة ممثلة للشعب الليبي ودعم المعارضة بالسلاح²²⁰. كما انتقد كل من مايك روجرز رئيس لجنة الاستخبارات بمجلس النواب وماركو رويو عضو لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الشيوخ الموقف المتردد للإدارة الأمريكية التي تركت الساحة فارغة في ليبيا لكل من فرنسا وبريطانيا. وطالب آدم كينسينجر²²¹ بإيقاف المذبحة ضد الشعب الليبي وفرض منطقة حظر جوي في ليبيا على غرار منطقة الحظر الجوي التي فرضت على العراق خلال حرب الخليج سنة 1991 ، ودعم زملاؤه بالكونغرس الترخيص للرئيس بالتدخل العسكري في ليبيا لمدة سنة²²². ومن أهم الديمقراطيين الذين دعموا التدخل العسكري الأمريكي في ليبيا السيناتور جون كيري رئيس لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الشيوخ والسيناتور جوزيف ليبرمان الذي طلب بدعم المعارضة بالسلاح والاعتراف بالمجلس الوطني الانتقالي.

²¹⁹Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Beyond the water's Edge, measuring the internationalism of the Congress, *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, September 26, 2018, p 58, online :

https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180926_Beyond_Waters_Edge4.pdf

(تم تصفح الموقع بتاريخ 20ماي 2020)

²²⁰Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress, *Congressional Research Service*, March 30, 2011, P 4, online: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>:

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25ماي 2020)

²²¹ Adam Kinsinger, *Kinsinger urges President Obama to institute no-fly zone over Libya*, Office of Representative Adam Kinsinger, Press releases, march 11, 2011, online:

<https://kinzinger.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398745>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25ماي 2020)

²²² Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Op.Cit, p 63

لم تعارض الأصوات القليلة المعارضة داخل الكونغرس مبدأ التدخل العسكري لحماية المدنيين بقدر ما تساءلت عن المصالح الأمريكية المراد تحقيقها من خلال هذا التدخل وتكاليف العملية، ومن بينهم السيناتور الجمهوري ريتشارد لوغار، عضو لجنة الشؤون الخارجية بمجلس الشيوخ الذي انتقد فرض منطقة الحظر الجوي قبل الحصول على ترخيص من الكونغرس²²³.

فتح مجلس الشيوخ نقاشاً حول الوضع في ليبيا في الفاتح من مارس 2011 انتهى بإصدار قرار أدان فيه انتهاكات حقوق الإنسان في ليبيا والاعتداءات العنيفة ضد المحتجين المطالبين بإصلاحات ديمقراطية وحمل مسؤولية هذه الانتهاكات للعقيد معمر القذافي الذي وصفه بالدكتاتور وطلب منه توقيف العنف والاستجابة لمطالب شعبه والتخلي عن السلطة والسماح بانتقال ديمقراطي سلمي للسلطة لمن يختاره الشعب الليبي²²⁴. وبالرغم من موافقة الكونغرس الضمنية على التدخل العسكري في ليبيا من خلال دعمه لقراري مجلس الأمن حول ليبيا رقم 1970 و 1973 ، غير أنه كان يثير العديد من الانشغالات بالنظر إلى ماترتب عن التدخل الأمريكي في كل من العراق وأفغانستان وما تكبدته الولايات المتحدة من خسائر بشرية ومالية²²⁵.

²²³ نفس المرجع، ص 61-62

²²⁴ Congress of the United States, Congressional record, Legislation, 112th Congress, SR 85, march 1st, 2011, *A resolution strongly condemning the gross and systematic violations of human rights in Libya, including violent attacks on protesters demanding democratic reforms, and for other purposes*, online:

<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/85/text>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 30 ماي 2020)

²²⁵ Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Op.Cit p 57- 59

أبلغ الرئيس باراك أوباما في 21 مارس 2011 رئيس مجلس النواب بقرار القيام بعملية عسكرية في ليبيا لدعم جهود الحلفاء تنفيذًا لقراري مجلس الأمن رقم 1970 و1973 بهدف حماية المدنيين وتحقيقًا للمصالح الأمريكية والأمن الوطني موضحًا في رسالته بأن هذه العملية العسكرية ستكون سريعة ومسؤولة طالبا دعم الكونغرس لها²²⁶. وقبل ساعات من الإعلان الرسمي عن هذا التدخل العسكري التقى الرئيس باراك أوباما بثمانية عشر عضوا من كبار المسؤولين في الكونغرس في البيت الأبيض من أجل استشارتهم بهذا الخصوص. وقد انتقد بعض أعضاء الكونغرس هذا اللقاء الذي اعتبروه مجرد إبلاغ بقرار الرئيس وليس استشارة بالمفهوم الحقيقي وأن المعلومات التي قدمت لهم من طرف الرئيس لاطلاعهم عن تفاصيل التدخل العسكري لم تكن كافية²²⁷، وأعلنوا تمسكهم بطلب الترخيص من الكونغرس بإعلان الحرب بصفة رسمية قبل القيام بأية عملية عسكرية²²⁸. وفي خطاب موجه للأمم في 28 مارس 2011

²²⁶The White House, Office of the Press Secretary, March 21, 2011, *Letter from the President regarding the commencement of operations in Libya*, Online:<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/21/letter-president-regarding-commencement-operations-libya>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25 يونيو 2020)

²²⁷Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Op.Cit p 62

²²⁸ Josh Rogin, Inside the White House, Congress meeting on Libya, **Foreign Policy**, March 18, 2011, Online:

<https://foreignpolicy.com/2011/03/18/inside-the-white-house-congress-meeting-on-libya/>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 26 يونيو 2020)

أعلن الرئيس باراك أوباما بأنه صرح بالعملية العسكرية لوقف قتل المدنيين تطبيقاً لقرار مجلس الأمن بعد استشارة كبار المسؤولين من الحزبين في الكونغرس²²⁹.

لقد أكد الرئيس لقادة الكونغرس بأن العملية العسكرية في ليبيا ستستغرق أياماً فقط وليس أسابيع²³⁰، غير أنه مع مرور الوقت ساءت الأوضاع وتعقدت واتضح بأن هذه العملية العسكرية ستطول وأصبح الرأي العام يرى بأن أمريكا تورطت في حرب أخرى مكلفة وغير واضحة المعالم والأهداف²³¹، مما أدى إلى بروز مواقف جديدة داخل الكونغرس تعارض التدخل وتنتقد الرئيس على الطريقة التي خاض بها الحرب وظهرت مبادرات تشريعية لوقف التدخل العسكري وإجبار الرئيس على طلب ترخيص من الكونغرس لمواصلة العملية بالشروط التي يحددها الكونغرس.

وفي هذا السياق، اقترح السيناتور الديمقراطي دينيس كوسينيتش تعديلاً على قانون المالية لسنة 2012 يمنع استعمال ميزانية البنتاغون لدعم العملية العسكرية في ليبيا²³²، وأبدى السيناتور الديمقراطي كريس ميرفي، عضو لجنة الشؤون الخارجية بمجلس النواب تراجعاً عن موقفه الداعم للتدخل لحماية المدنيين

²²⁹The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by the President on the situation in Libya*, March 28, 2011, Online: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 26 يونيو 2020)

²³⁰Jake Tapper, Huma Khan and Martha Raddatz, *Obama: U.S. Involvement in Libya Action Would Last 'Days, Not Weeks*, March 18, 2011, ABC News, Online: <https://abcnews.go.com/International/libya-crisis-obama-moammar-gadhafi-ultimatum/story?id=13164938>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 30 يونيو 2020)

²³¹Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Op.Cit p 64

²³²نفس المرجع، ص 64

مطالب الرئيس بتحديد المدة والتكلفة وعدم السعي لتغيير النظام، وعبرت الديمقراطية باربارا ليغن معارضتها لهذه الحرب غير الدستورية²³³. وأعرب عضوي مجلس الشيوخ، الجمهوري يرناند بولومايك ليغن معارضتهما لعقد أي نشاط بمجلس الشيوخ إلى غاية مناقشة التدخل العسكري الأمريكي غير الدستوري في ليبيا²³⁴. كما بادر عضو مجلس الشيوخ، الجمهوري جون كورنين بمشروع قرار بتاريخ 14 أبريل 2001²³⁵ يتضمن طلب تزويد الكونغرس بتقرير مفصل حول أهداف السياسة الأمريكية في ليبيا والخطة المسطرة لتنفيذها وتكاليف العملية، والترخيص من الكونغرس باستعمال القوة العسكرية في ليبيا، غير أن هذا المشروع لم يَرَّ النور²³⁶. كما اقترح عضو مجلس النواب، الديمقراطي دينيس كوسينيتش مشروع قرار في نهاية شهر ماي 2011 لسحب القوات الأمريكية من ليبيا خلال 15 يوم لكن بقاء مشروع القرار بالفشل²³⁷.

²³³ نفس المرجع، ص 65

²³⁴Felicia Sonmez, Sens. Rand Paul, Mike Lee vow to block small business bill until they get Libya vote, *The Washington Post*, April 1, 2011, Online:

https://www.washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/rand-paul-mike-lee-vow-to-block-votes-until-libya-resolution-is-brought-to-senate-floor/2011/04/01/AFbCRBJC_blog.html

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 يوليو 2020)

²³⁵United States of America, Congressional Record, 112th Congress, First session, House of Representatives, Vol. 157, N. 55, *Calling on The President to Submit Congress a Detailed Description of united States Policy Objectives in Libya, Both During and After MUAMMAR QADDAFI's Rule, and a plan to Achieve them, and to Seek Congressional Authorization for The Use of military force Against Libya*, April 14th, 2011, p S2540, online: <https://www.congress.gov/112/crec/2011/04/14/CREC-2011-04-14.pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

²³⁶Kathleen H. Hicks and Louis Lauter, Op.Cit p 68

²³⁷Jasmine Farrier, Op.Cit, p 50.

في 3 يونيو 2011 وبمبادرة من رئيس مجلس النواب جون بونير صادق مجلس النواب على قرار بأغلبية 268 عضوا مقابل 145 عضوا يتضمن منع الرئيس من التدخل العسكري البري في ليبيا والاقتصر على استعمال القوات الجوية فقط، ويلزم عليه التشاور مع المجلس في كل ما يخص العملية العسكرية وتزويده بتقرير مفصل عن المصالح الأمريكية في ليبيا وأهداف العملية العسكرية وتكاليفها ودرجة قوة الجماعات المسلحة التي تشكلت من طرف المعارضة وتأثيرها على المصالح الأمريكية مستقبلا ومساهمة الدول العربية في العملية العسكرية إلى جانب قوات حلف الناتو. كما طلب من وزير الخارجية والدفاع تزويد المجلس بنسخ من التقارير الرسمية وكل المراسلات المتعلقة بالعملية وامتناعه عن تمويل أية عملية عسكرية مستقبلا ما لم يرخص بها في ليبيا²³⁸.

كما راسل جون بونير الرئيس أوباما في 15 يونيو 2011 وطلب منه احترام الدستور وقانون سلطات الحرب وطلب الترخيص من الكونغرس بخصوص هذه العملية العسكرية²³⁹، مذكرا الرئيس بأن شرعية التدخل العسكري يمنحها الكونغرس وليس مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وهذا ما ذهب إليه بروس

²³⁸United States of America, Congressional Record, legislation, 112th Congress, H.Res 292, ***Declaring that the President shall not deploy, establish, or maintain the presence of units and members of the United States Armed Forces on the ground in Libya, and for other purposes***, , online:<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-resolution/292>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 يوليو 2020)

²³⁹Jennifer Steinhauer, Boehner Warns Obama on Libya Operations, *New York Times*, 14jun 2011, online:

<https://thecaucus.blogs.nytimes.com/2011/06/14/boehner-warns-obama-on-libya-operations/>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 يوليو 2020)

أكرمان²⁴⁰، الذي اعتبر بأن قرار مجلس الأمن ليس بديلاً عن الدستور الأمريكي الذي يعطي الحق للكونجرس وحده سلطة إعلان الحرب دونسواه.

وبالرغم من استمرار المبادرات والضغط على إدارة الرئيس باراك أوباما إلا أن الكونغرس لم يتمكن من إجبار الرئيس على سحب القوات العسكرية من ليبيا وإنهاء العملية العسكرية التي استمرت مقتل القذافي في 20 أكتوبر 2011 وانتهت رسمياً في 27 أكتوبر 2011 بصدور قرار مجلس الأمن رقم 2016 الذي ألغى القرار رقم 1973 وأنهى التدخل الدولي في ليبيا.

²⁴⁰Bruce Akerman, Obama Unconstitutional War, *Foreign policy*, 24 mars 2011, online: <https://foreignpolicy.com/2011/03/24/obamas-unconstitutional-war/>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 8 يوليو 2020)

المبحث الثاني: الدور الرقابي للبرلمان الفرنسي على السياسة الخارجية

يعتبر النظام السياسي الفرنسي نموذج النظام السياسي شبه الرئاسي، فهو مزيج بين النظام الرئاسي الذي يقوم على انتخاب رئيس الدولة مباشرة من طرف الشعب ويتمتع بصلاحيات دستورية واسعة وغير مسؤول أمام البرلمان، والنظام البرلماني الذي يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي يمكن له سحب الثقة منها وإلزامها على الاستقالة²⁴¹.

إذا كان رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام البرلمان ونشاطاته تخرج عن نطاق الرقابة البرلمانية فإن الحكومة التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية تتمتع ببعض الصلاحيات في رسم السياسة الخارجية وتنفيذها وهي مسؤولة أمام البرلمان الذي يمكن له استخدام كل أدوات الرقابة المتاحة على أعمالها. فما هو دور الوزير الأول وحكومته في مجال السياسة الخارجية؟ وماهي الأدوات الدستورية التي تتوفر عليها البرلمان لإثارة مسؤولية الحكومة وما مدى فعاليتها في الرقابة على نشاط الحكومة في مجال السياسة الخارجية؟

سنتطرق في هذا المبحث لدراسة لأهم الأدوات الرقابية التي يستعملها البرلمان الفرنسي للتأثير على السياسة الخارجية كمناقشة برنامج الحكومة وبيانات السياسة العامة والأسئلة البرلمانية والرقابة على إعلان الحرب والتدخلات العسكرية الخارجية.

²⁴¹موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 237

أولاً. الآليات الدستورية المثيرة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان في مجال السياسة الخارجية

يتمتع الوزير الأول بمركز مهم في النظام السياسي الفرنسي خاصة في حالة تمتعه بالأغلبية البرلمانية، وبصلاحيات دستورية واسعة في مختلف المجالات بما فيها مجالي السياسة الخارجية وسياسة الدفاع. فهو المسؤول عن ضبط سياسة الأمة وقيادتها والمسؤول عن الدفاع الوطني وتلبية احتياجات الجيوش، يمارس السلطة التنظيمية ويتولى تنفيذ القوانين²⁴²، وهو الذي يبادر بالتشريع ويقوم بإعداد الميزانية، ويرخص بتصدير الأجهزة الحربية بصفته رئيس اللجنة الوزارية المشتركة لتصدير التجهيزات الحربية، والمسؤول عن المفاوضات وملفات التعاون مع الاتحاد الأوروبي ويحدد مواقف الدولة في هذا الإطار.

بالرغم من أن الوزير الأول ليس المحرك الأساسي للسياسة الخارجية إلا أنه بصفته المسؤول على الجهاز الحكومي فإنه يتدخل يومياً في تسيير ملفات التعاون الدولي الثنائي والمتعدد الأطراف من خلال إبداء الرأي وتنفيذ القرارات التي تم اتخاذها في هذا الشأن²⁴³. يبدو من السذاجة الاعتقاد بأن العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفرنسي يحددها الدستور فقط، فقد أثبتت الممارسة الفعلية بأن الاحترام الكامل للحدود التي رسمتها الوثيقة الدستورية يؤدي إلى ثنائية مطلقة وفصل جامد بين قطبي السلطة التنفيذية يعطل سير المؤسسات الدستورية، ولهذا فلكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول حيزا للتدخل في مجال الشؤون الخارجية²⁴⁴. وبالرغم من سيطرة رئيس الجمهورية على مجال الشؤون الخارجية

242Article 20 et 21 de la Constitution française

243Guy Carcassone, le Premier Ministre et le domaine dit réserve, **Pouvoirs**, 83, 1997, p.p. 68-71

244Samy COHEN, la politique étrangère entre l'Élysée et Matignon, **Op.Cit**, P 487.

إلا أن الترابط الوثيق بين السياستين الداخلية والخارجية يمنح للوزير الأول، خاصة في حالة تمتعه بالأغلبية البرلمانية، سبيلا للتدخل في هذا المجال، بينما يتقاسم الطرفين الصلاحيات في مجال الدفاع في كل الأحوال

- **طلب التصويت بالثقة:** تتضمن البرامج الحكومية وبيانات السياسة العامة فصولا تتعلق بالسياسة الخارجية تعرض من طرف الوزير الأول على النواب لمناقشتها مثل بقية السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. يمكن للوزير الأول أثناء مناقشة البرامج الحكومية وبيانات السياسة العامة أن يطلب تصويتنا بالثقة من الجمعية الوطنية²⁴⁵. إن طلب التصويت بالثقة ليس إجباريا بحكم الدستور إلا أن تقاليد الجمهورية الخامسة فرضت بأن يطلب الوزير الأول من الجمعية الوطنية تصويتنا بالثقة في كل مرة يقدم فيها برنامج حكومته أو بيان السياسة العامة.

من أهم قضايا السياسة الخارجية التي طلب الوزير الأول تصويتنا بالثقة من الجمعية الوطنية بشأنها هي المشاركة الفرنسية في حرب الخليج بعد الغزو العراقي للكويت في أوت 1990. فبعد أن قدم الوزير الأول كلمة حول السياسة الفرنسية في الشرق الأوسط وتلا أمام النواب رسالة من رئيس الجمهورية بخصوص المشاركة الفرنسية في حرب الخليج، وافق البرلمان على قرار المشاركة الفرنسية في الحرب إلى جانب قوات التحالف المتكونة من 29 دولة تقودها الولايات المتحدة الأمريكية. وقد وافق نواب

²⁴⁵المادة 49-1 من الدستور الفرنسي

الجمعية الوطنية على هذا القرار بـ523 صوتا مقابل 43 صوتا ضد القرار، كما وافق أعضاء مجلس الشيوخ بـ290 صوتا بنعم مقابل 25 عضوا صوتوا ضد القرار²⁴⁶.

وقد أثار هذا القرار جدلا واسعا حول طبيعة هذا التصويت ودور البرلمان في الترخيص بالمشاركة الفرنسية في حرب الخليج. وفي هذا الصدد، أوضحت الحكومة بأن تصويت البرلمان لا يعتبر بمثابة إعلان حرب طبقا للمادة 35 من الدستور مؤكدة بأن الرئيس والوزير الأول لم يطلبوا ترخيصا بالمشاركة في الحرب وإنما طلبا تصويتنا بالثقة حول المشاركة الفرنسية في الحرب طبقا للمادة 49-1 من الدستور وتطبيقا لقرارات مجلس الأمن للقيام بعملية بوليس دولي. وفي نفس السياق، صرح مستشار الوزير الأول بأن الهدف من هذا التصويت هو طلب الثقة بخصوص موضوع محدد وإشراك البرلمان في القرار الرئاسي، وليس طلب تصريح للرئيس باستعمال القوات العسكرية في الخارج التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية وحده²⁴⁷.

- **ملتمس الرقابة:** يمنح الدستور الفرنسي للجمعية الوطنية إمكانية المبادرة بتقديم ملتمس رقابة لتحريك مسؤولية الحكومة بخصوص أي قضية تخص السياسة العامة للحكومة داخلية كانت أو خارجية²⁴⁸. ولهذا يمكن لأي نائب من نواب الجمعية الوطنية القيام بهذه المبادرة لمساءلة الحكومة وإسقاطها بعد أن يوقع على ملتمس الرقابة عشر (10/1) النواب على الأقل والموافقة عليها بأغلبية الأعضاء. فإذا تمت

²⁴⁶Débats parlementaires, Journal Officiel de la République Française, jeudi 17 janvier 1991, N° 1S (C.R.)

²⁴⁷المادة 15 من الدستور الفرنسي

²⁴⁸المادة 49-1 من الدستور الفرنسي

المصادقة على ملتمس الرقابة أستوجب على الوزير الأول تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية²⁴⁹. فهل

فعلا مارس نواب الجمعية الوطنية هذه الآلية، وما مدى فعاليتها؟

لقد استعملت هذه الآلية الدستورية خمسة وخمسين مرة في تاريخ الجمهورية الخامسة بما فيها ثمانية عشر مرة خلال الفترة الزمنية محل دراستنا (1990-2015) ولم تسقط هذه الآلية أية حكومة. فبالرغم من تصويت الجمعية الوطنية بالأغلبية على ملتمس الرقابة لإسقاط حكومة الوزير الأول جورج بومبيدو بتاريخ 5 أكتوبر 1962 إلا أن الرئيس شارل دوغول آنذاك لم يقبل استقالة الوزير الأول وقام بحل الجمعية الوطنية خمسة أيام بعد التصويت وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة فاز فيها الديغوليون وعين جورج بومبيدو من جديد وزيرا أولا.

فيما يخص استعمال آلية ملتمس الرقابة في مجال السياسة الخارجية، فقد لجأ نواب المعارضة لهذه الآلية مرة واحدة فقط في تاريخ الجمهورية الخامسة. بتاريخ 3 أبريل 2008 تقدم كل من النائبين جون مارك أيرو وفرانسوا هولاند مدعمين من طرف 226 نائبا من الحزب الاشتراكي بملتمس رقابة ضد حكومة الوزير الأول فرانسوا فيون اعتراضا على قرارات رئيس الجمهورية والحكومة إرسال قوات فرنسية إلى أفغانستان والعودة إلى المشاركة في قيادة منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) دون الرجوع إلى البرلمان والتشاور معه. وتم تخصيص جلسة بتاريخ 8 أبريل 2008 لمناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه، وأثناء المناقشات صرح النائب فرانسوا هولاند بأن هذه القرارات تشكل تحولا كبيرا في السياسة الخارجية الفرنسية، ونظرا

²⁴⁹Marie –Christine Kessler, *Op.cit.*, p.p. 54 -55.

لخطورتها وأهميتها وتأثيرها على أمن الجنود الفرنسيين ومكانة فرنسا في العالم واستقلالية قرارها فإنها تتطلب موافقة البرلمان الفرنسي²⁵⁰. كما انتقد زعيم المعارضة في الجمعية الوطنية عدم وضوح طبيعة مهمة القوات الفرنسية في أفغانستان ومدتها وتعقيدها بعد سبع سنوات من التدخل العسكري الأمريكي في أفغانستان معتبرا عودة فرنسا إلى قيادة حلف الناتو رضوخا لإملاءات الإدارة الأمريكية التي تسعى إلى جعل منظمة حلف شمال الأطلسي ذراعا عسكريا للدول الغربية تحت القيادة الأمريكية مما سيؤثر على مكانة الأمم المتحدة ويعمل على تهميشها ويكرس الهيمنة الأمريكية التي رفضها رئيس الجمهورية الأسبق جاك شيراك.

وفي رده على انتقادات نواب المعارضة، أوضح الوزير الأول فرانسوا فيون بأن قرار المشاركة الفرنسية في العملية العسكرية في أفغانستان إلى جانب القوات الأمريكية وقوات 25 دولة أوروبية أخرى تدخل في إطار مكافحة الإرهاب في العالم بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 التي استهدفت كل المجتمع الدولي وليس الولايات المتحدة فقط. وفشلت محاولة نواب المعارضة إسقاط الحكومة، حيث لم يحظ ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، فتمت الموافقة عليه بـ 227 نائبا فقط وكان يستوجب تصويت 288 نائبا لتمريره.

²⁵⁰République Française, Assemblée Nationale, Compte rendu analytique officiel, séance du mardi 8 avril 2008, Motion de censure, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/cra/2007-2008/136.asp>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 يوليو 2020)

ثانيا. الأسئلة البرلمانية، أداة للرقابة والتأثير في رسم السياسة الخارجية

سنقوم بدراسة الأسئلة البرلمانية المطروحة على وزير الخارجية خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى 2016 بهدف تقييم تأثير هذه الآلية على السياسة الخارجية الفرنسية التي تمحورت حول الفرنكوفونية ومساعدات التنمية والقضيتين الفلسطينية والصحراوية.

- **الفرنكوفونية:** تعتبر الفرنكوفونية من أهم القضايا التي تحظى باهتمام نواب المعارضة والموالاتة على حد سواء لما لها من أهمية ثقافية واقتصادية وإستراتيجية بالنسبة لفرنسا. ففي سنة 2015 تقدم نواب الجمعية الوطنية بأكثر من عشرة أسئلة لوزير الخارجية بهذا الخصوص، من أهمها الإجراءات التي تنوي الحكومة القيام بها بخصوص المقترحات الواردة في تقرير المفكر الفرنسي جاك أتالي الذي قدمه لرئيس الجمهورية في 26 أوت 2014 بعنوان "الفرنكوفونية والفرنكوفيلية، محرك التنمية المستدامة" الذي تطرق فيها للأهداف الاقتصادية للفرنكوفونية بالنسبة لفرنسا وللدول الناطقة بالفرنسية والتي طالب من خلالها بخلق "اتحاد فرنكفوني" لمواجهة النفوذ الأنجلوسكسوني²⁵¹.

وفي رده على أسئلة النواب ثمن وزير الخارجية ماورد في التقرير من تحاليل ورؤية مستقبلية بخصوص دور الفرنكوفونية في إطار الدبلوماسية الاقتصادية الفرنسية التي تعتمد على اللغة والثقافة الفرنسية المنتشرة

²⁵¹République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 63740 M. Dominique Baert (Socialiste) en ligne
[:http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/63740](http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/63740)

(تم تصفح الموقع بتاريخ 20 يوليو 2020)

على مستوى القارات الخمس وما حققته على مستوى المنظمة الدولية للفرنكوفونية. وأكد الوزير للنواب بأن التقرير محل دراسة وعناية وتقييم من طرف فريق عمل وزارى تم تشكيله لهذا الغرض، موضحاً بأن بعض المقترحات الواردة في التقرير تتقاطع مع توجيهات وتوصيات المنظمة الدولية للفرنكوفونية التي تشجع على خلق شبكة مهنية فرنكوفونية لدعم التنسيق بين الدول الأعضاء²⁵².

- **مساعدات التنمية:** تقدم فرنسا سنويا للدول الفقيرة والنامية وخاصة مستعمراتها القديمة مساعدات تنموية عن طريق الوكالة الفرنسية للتنمية والتي تخضع للرقابة البرلمانية²⁵³، ولهذا انتقدنواب اليسار تخفيض حجم هذه المساعدات بـ 170 مليون أورو في قانون المالية لسنة 2016، حيث بلغ التخفيض نسبة 10% منذ سنة 2011، مما سيؤثر سلباً على الأهداف المسطرة من طرف الحكومة، والتراجع عن الالتزامات التي أعلن عنها رئيس الجمهورية منذ سنة 2013 بزيادة حجم مساعدات التنمية لصالح الدول الضعيفة، والتزاماته في الأمم المتحدة وندوة أديس أبابا المنعقدة في يوليو 2015 بالقضاء على الفقر في مدة 15 سنة وتخصيص 0.7% من الناتج الداخلي الخام لمساعدات التنمية.

²⁵²République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 63740 M. Dominique Baert (Socialiste) en ligne
[:http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/63740](http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/63740)

(تم تصفح الموقع بتاريخ 21 يوليو 2020)

²⁵³Keeley, Brian. (2012), De l'aide au développement : La lutte mondiale contre la pauvreté, les essentiels de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, p. p. 12 – 13, en ligne :
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264178076-fr>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 21 يوليو 2020)

وفي رده، ذكر وزير الخارجية ببرنامج العمل الذي سطرته الندوة الدولية الثالثة حول تمويل التنمية المستدامة المنعقدة بأديس أبابا في يوليو 2015 والالتزام الجماعي الأوروبي برفع نسبة المساعدات التنموية إلى 0.7% من الناتج الداخلي الخام في إطار أجندة 2030، وموافقة رؤساء الدول والحكومات المجتمعون في نيويورك على هامش اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع على الأجندة 2030 للتنمية المستدامة الرامية إلى تحقيق عالم خال من الفقر والكربون مع نهاية 2030، مؤكدا في نفس الوقت على زيادة قدرها أربعة مليارات يورو كتمويلات عمومية لصالح التنمية المستدامة ابتداء من سنة 2020، ورفع التمويلات السنوية لصالح المناخ من ثلاثة مليارات يورو إلى خمسة مليارات يورو سنة 2020، ورفع مخصصات الوكالة الفرنسية للتنمية بأربع مليارات يورو في شكل قروض ومنح²⁵⁴.

- القضية الفلسطينية: عادة ما يطالب النواب وخاصة اليساريين منهم الحكومة الفرنسية بالاعتراف بدولة فلسطين في إطار حل الدولتين من أجل إنهاء المعاناة اليومية للشعب الفلسطيني ورفع الظلم الذي يتعرض له من جراء الاحتلال والاعتداءات المتكررة للمستوطنين. وفي هذا السياق الإطار، تقدمت النائب بريجيت ألان بتاريخ 27 ديسمبر 2016 بسؤال لوزير الخارجية طالبت فيه السلطات الفرنسية الاعتراف بدولة فلسطين والضغط على الأمم المتحدة للتدخل الصارم لدى إسرائيل من أجل تطبيق حل

²⁵⁴République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 89939de M. Patrick Balkany (Les Républicains), en ligne <http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/89939>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 25 يوليو 2020)

الدولتين في إطار احترام سيادة وحدود كل منهما ووضع حد لمعاناة الشعب الفلسطيني وتحقيق السلام في منطقة الشرق الأوسط.

وفي رده، أكد الوزير بأن بلاده ترفع منذ مدة من أجل قيام دولة فلسطينية مستقلة وديمقراطية تعيش في سلم بجانب دولة إسرائيل داخل حدود مضمونة ومُعترف بها، وتمسك في نفس الوقت بأمن إسرائيل، ولهذا عملت خلال سنة 2016 على تعبئة المجتمع الدولي ونظمت ندوة جباريس التي أسفرت عن تأكيد 75 دولة ومنظمة دولية على تمسكها بحل الدولتين واستعدادها للمساهمة الملموسة من أجل السلام. وأكد الوزير تحمل بلاده مسؤوليتها بصفتها عضو دائم بمجلس الأمن الدولي حيث صوتت على القرار رقم 2334 المؤرخ في 23 ديسمبر 2016، الذي يطالب إسرائيل بإنهاء بناء المستوطنات في الأراضي الفلسطينية والقدس الشرقية، ويؤكد عدم شرعية المستوطنات وخرق القانون الدولي، ويندد بأعمال العنف الإرهابية ضد المدنيين. كما ذكر الوزير بالتزام رئيس الجمهورية بدعم الاعتراف بالدولة الفلسطينية وتصويت بلاده بتاريخ 29 نوفمبر 2012 لصالح انضمامها للأمم المتحدة كعضو ملاحظ كخطوة أولى ستتبعها خطوات أخرى للاعتراف بفلسطين كدولة مستقلة بعد مفاوضات ناجحة مع إسرائيل²⁵⁵.

وفي مجال حقوق الإنسان ودعم جهود المحكمة الجنائية الدولية، تقدم نائب يساري بسؤال لوزير الخارجية تطرق فيه لل صعوبات التي تعترض عمل لجنة مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية المكلفة بالتحقيق في الخروقات التي ارتكبتها الجيش الإسرائيلي في صيف 2014 في قطاع غزة،

²⁵⁵République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 101715 de Mme Brigitte Allain, en ligne: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-101715QE.htm>

والخطوات التي قامت بها الدبلوماسية الفرنسية لضمان تعاون السلطات الإسرائيلية مع لجنة مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية. وفي رده أكد الوزير تمسك فرنسا بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ودعم لجان التحقيق المكلفة بالتحقيق في خرق القانون الدولي الإنساني خلال صيف 2014 في غزة. واحترام فرنسا لاستقلالية عمل المحكمة الجنائية الدولية ومعارضتها لسياسة اللاعقاب في كل العالم²⁵⁶.

كما تقدم نائب يساري بتاريخ 3 مايو 2016 بسؤال لوزير الخارجية يستفسر حول الموقف الفرنسي من الاعتداءات اليومية التي يمارسها المستوطنون الإسرائيليون على الفلسطينيين في الضفة الغربية، والتي تضاعفت أربع مرات من 2006 إلى 2014 حسب إحصائيات الأمم المتحدة، مستنكرا السياسات الاستيطانية الإسرائيلية غير الشرعية المخالفة للقانون الدولي التي تشجع هذا العنف، والتميز الذي يتعرض له الفلسطينيون مقارنة بالمستوطنين الإسرائيليين، حيث يخضع سكان المنطقة لنظامين قانونيين مختلفين على أساس الجنسية، منتقدا موقف قوات الأمن الإسرائيلية التي لا تقوم بواجبها لحماية الشعب الفلسطيني من هذه الاعتداءات، وطلب النائب من الحكومة الفرنسية التدخل لدى الحكومة الإسرائيلية لتذكيرها بواجباتها الدولية ومعاقبة المستوطنين المتطرفين وتسجيلهم ضمن قائمة الأشخاص والجماعات المتورطة في أعمال إرهابية.

²⁵⁶République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 81155de M. Alexis Bachelay (Socialiste), en ligne:<http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-81155QE.htm>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 30 يوليو 2020)

وفي رده عن السؤال، أكد وزير الخارجية بالمواقف الفرنسية الثابتة التي لا تعترف بشرعية المستوطنات الإسرائيلية التي تهدد حل الدولتين، وتطالب دوماً إسرائيل باحترام التزاماتها بخصوص ظروف معيشة السكان الفلسطينيين في إطار اتفاقية جنيف الرابعة، ومحاربة سياسة اللاعقاب والقيام بالتحقيقات العميقة والحيادية حول الاتهامات المتعلقة بخرق حقوق الإنسان ومحاكمة المسؤولين عن هذه الخروقات²⁵⁷.

- **قضية الصحراء الغربية:** غالباً ما ينتقد أعضاء الجمعية الوطنية وخاصة اليساريين منهم موقف بلادهم الذي يرون فيه انحيازاً لصالح المغرب على حساب حق الشعب الصحراوي في تقرير مصيره من خلال دعمها للطروحات المغربية بهذا الخصوص. وهذا ما يظهر من خلال الأسئلة التي يطرحها النواب على وزير الخارجية بعد توتر الأوضاع في الصحراء الغربية أو تجديد مهمة البعثة الأممية لتنظيم الاستفتاء في الصحراء الغربية (المينورسو).

وفي هذا السياق، تقدم النائب نيكولا سانسو بسؤال لوزير الخارجية في أبريل 2015 انتقد فيه الدعوة الموجهة من طرف المغرب للسلطات الفرنسية للمشاركة في منتدى كرانس مونتانا الذي تعتزم تنظيمه في مدينة الداخلة المحتلة في الصحراء الغربية التي يعتبرها القانون الدولي إقليم غير مستقل، مستفسراً عن تطور الموقف الفرنسي من قضية الصحراء الغربية، ومشيداً بموقف الاتحاد الإفريقي الذي طالب مجلس الأمن

²⁵⁷République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 95508deM. Jean-Pierre Blazy (Socialiste), en ligne : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-95508QE.htm>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 30 يوليو 2020)

الأممي بالإسراع في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم الاستفتاء في الصحراء الغربية لحل هذا النزاع الذي دام أكثر من أربعين سنة²⁵⁸.

وبعد طرد السلطات المغربية للأعضاء المدنيين لبعثة المينورسو، تقدم النائب اليساري الجمهوري جون لوك لوران بتاريخ 03 مايو 2016 بسؤال لوزير الخارجية تطرق فيه للمقاومة السلمية للشعب الصحراوي ضد قوات الاحتلال المغربية منذ إعلان وقف إطلاق النار تحت رعاية الأمم المتحدة سنة 1991، والتوتر الحاصل بين الأمين العام للأمم المتحدة والسلطات المغربية بسبب طرد المغرب للأعضاء المدنيين للبعثة الأممية أسابيع فقط قبل تقديم الأمين العام لتقريره حول الصحراء الغربية والانتخاب السنوي لتمديد مهمة هذه البعثة.

حيث طالب فيه النائب بدعم المسار السياسي لحل النزاع في الصحراء الغربية وتوسيع صلاحيات مهمة البعثة الأممية لتشمل مراقبة حقوق الإنسان في هذا الإقليم لتفادي إشعال التوتر واندلاع حرب من جديد في الوقت الذي تواجه المنطقة تحديات كبيرة في مجال مكافحة الإرهاب²⁵⁹.

²⁵⁸République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 78447 de M. Nicolas Sansu (Gauche démocrate), en ligne: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-78447QE.htm>

(تم تصفح الموقع في 1 سبتمبر 2020)

²⁵⁹République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 78447 de M. Nicolas Sansu (Gauche démocrate), en ligne: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-78447QE.htm>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2020)

غير أن وزير الخارجية الذي عبر عن استنكاره لاستمرار هذا النزاع الذي خلق أوضاعاً إنسانية سيئة وطالب بإيجاد اتفاق بين المغرب والأمين العام للأمم المتحدة للسماح لأعضاء البعثة الأممية بأداء مهامهم ودورهم المهم في دعم الاستقرار في المنطقة، تنكر للشرعية الدولية واعتبر أطروحة الحكم الذاتي المغربية التي تنتهك الشرعية الدولية وحق الشعب الصحراوي في تقرير مصيره "قاعدة جديّة وذات مصداقية لحل هذا النزاع"²⁶⁰.

تجدر الإشارة إلى أن الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون صرح بعد الزيارة التي قام بها إلى الصحراء الغربية ومخيمات اللاجئين الصحراويين بتندوف في شهر مارس 2016 بأنه يمكن تنظيم استفتاء في الصحراء الغربية المحتلة في حالة التوصل إلى اتفاق بين طرفي النزاع المغرب وجبهة البوليزاريو. وقد أثار هذا الموقف الأممي الداعم للشرعية الدولية وحق الشعب الصحراوي في تقرير مصيره حفيظة السلطات المغربية التي قامت بطرد الأعضاء المدنيين لبعثة المينورسو²⁶¹.

²⁶⁰République Française, Assemblée Nationale, 14eme législature, Question écrite n 95511 de M. Jean-Luc Laurent (Socialiste), en ligne: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-95511QE.htm>

(تم تصفح الموقع في 3 نوفمبر 2020)

²⁶¹الأمم المتحدة، مجلس الأمن، S/2016/355، 19 أبريل 2016، تقرير الأمين العام عن الحالة فيما يتعلق بالصحراء الغربية، الموقع على الأنترنت، <https://undocs.org/ar/S/2016/355>، (تم تصفح الموقع في شهر نوفمبر 2020)

ثالثا. الرقابة على الحروب والتدخلات العسكرية الخارجية

تدخلت فرنسا عسكريا آلاف المرات خارج حدودها لتنفيذ سياستها الخارجية وتحقيق أهدافها الاستراتيجية، حيث أرسلت أكثر من 2200 جندي إلى أفغانستان و2150 جندي إلى منطقة البلقان و2450 جندي إلى التشاد و2000 جندي إلى ساحل العاج²⁶². وقد كلفت تدخلاتها العسكرية الخارجية خلال خمس سنوات (2004-2008) مقتل أكثر من 70 جنديا فرنسيا وخسائر مالية قدرت بـ 3.3 مليار يورو²⁶³، ولهذا فهذه العمليات العسكرية محل رقابة مستمرة من طرف البرلمان.

من بين التدخلات العسكرية الخارجية الفرنسية التي أثارت نقاشا حادا داخل المؤسسة التشريعية البرلمانية خلال فترة الدراسة هي المشاركة الفرنسية في حرب كوسوفو سنة 1999، التي سنتطرق إليها بالتفصيل في هذه النقطة لتوضيح مدى تأثير البرلمان على السياسة الخارجية.

تقدم الوزير الأول الفرنسي ثلاثة مرات أمام نواب الجمعية الوطنية لشرح أسباب المشاركة العسكرية الفرنسية في كوسوفو ومسارها وأهدافها منذ بدء هذه العملية في 24 مارس 1999 حتى نهايتها في 8

²⁶²République Française, Assemblée Nationale, deuxième législature, Commission des affaires étrangères, Documents parlementaires, les Rapports d'information N3769, p16, en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i3769pdf>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 5 سبتمبر 2020)

²⁶³République Française, Assemblée Nationale, treizième législature, Commission de la défense nationale et des forces armées, Documents parlementaires, les Rapports législatifs N833, Page 10, en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r0883.pdf>,

يونيو 1999. وقد حاول في مداخلته الأولى التي قدمها يومين فقط بعد بدء العملية العسكرية²⁶⁴ شرح مسار المفاوضات الذي سبقت قرار إعلان الحرب وأسباب المشاركة الفرنسية في هذه العملية وجوانبها القانونية وأهدافها. وركز في مداخلته الثانية التي تقدم بها بعد مرور شهر من انطلاق العملية العسكرية على تطورات الأوضاع ميدانيا والمساعدات الاقتصادية والإنسانية التي رافقت العملية العسكرية²⁶⁵. أما في تدخله الثالث بتاريخ 8 يونيو 1999²⁶⁶ بعد نهاية العملية العسكرية فقد تطرق فيه الوزير الأول لنتائج العملية العسكرية التي انتهت بإعلان السلطات الصربية إنهاء العمليات العسكرية في كوسوفو وقبول شروط المجتمع الدولي، مركزا على الدور الذي قامت به الدبلوماسية الفرنسية وخاصة الجهود التي قام بها وزير الخارجية هوبير فيدرين.

وفي هذا الصدد، قدم الوزير الأول للنواب شرحا مفصلا حول الأزمة في كوسوفو تطرق فيه للصراع الداخلي في يوغوسلافيا منذ بداية التسعينات وفشل الحلول السلمية والدبلوماسية أمام تعنت الرئيس سلوبودان ميلوشيفيتش، وتوضيحات حول شرعية التدخل والتفاصيل الخاصة بالقوات العسكرية الفرنسية

²⁶⁴République Française, Assemblée Nationale, Session ordinaire 1998-1999, séance du vendredi 26 mars 1999, déclaration du Gouvernement sur la situation au Kosovo 1, en ligne :

<https://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/1998-1999/99032611.asp>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 سبتمبر 2020)

²⁶⁵République Française, Assemblée Nationale, Session ordinaire 1998-1999, séance du vendredi 27 avril 1999, déclaration du Gouvernement sur la situation au Kosovo 2, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/html/19990219.asp>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 سبتمبر 2020)

²⁶⁶République Française, Assemblée Nationale, Session ordinaire 1998-1999, séance du vendredi 8 juin 1999, déclaration du Gouvernement sur la situation au Kosovo, p 5477, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/html/19990266.asp>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 12 سبتمبر 2020)

المشاركة في العملية العسكرية. كما تطرق الوزير الأول للأهداف المراد تحقيقها من هذا التدخل المتمثلة خاصة في إنهاء حملة القمع والتطهير العرقي المبرمج التي قامت بها السلطات الصربية في كوسوفو لإجبارها على سحب قواتها من الإقليم ورجوع اللاجئين الكسوفيين إلى بلدانهم، وتطورات الوضع العسكري والإنساني مع تقديم أرقام حول المساعدات الإنسانية التي قدمتها فرنسا للشعب الألباني في كوسوفو بالموازاة مع العمليات العسكرية، والمساعدات الاقتصادية التي قدمتها للدول المجاورة المتضررة من الحرب كآلبانيا ومقدونيا. كما التزم الوزير الأول أمام النواب بعدم إقحام القوات الفرنسية في عمليات عسكرية برية في كوسوفو دون الموافقة الصريحة للبرلمان، وهذا بالنظر لخطورة هذه العملية وصعوبتها وتداعياتها على العلاقات الفرنسية الخارجية وخاصة مع روسيا.

وفي تدخلاتهم أثناء المناقشات أكد نواب الموالاة اليمينيين دعمهم لسياسة الحكومة في كوسوفو لوقف المخطط الإجرامي للرئيس سلوبودان ميلوشيفيتش بالرغم من غياب ترخيص صريح من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لهذه العملية العسكرية. أما نواب المعارضة، فبالرغم من عدم اعتراضهم على المشاركة الفرنسية في العملية العسكرية في حد ذاتها إلا أنهم انتقدوا طريقة اتخاذ قرار المشاركة في هذه العملية دون إذن مسبق من البرلمان الذي تم إعلامه بقرار المشاركة الفرنسية 48 ساعة بعد بدء العمليات العسكرية وهو ما اعتبروه خرقا واضحا للمادة 35 من الدستور التي تنص على أن إعلان الحرب يرخص به من طرف البرلمان. فقد أكد رئيس الكتلة البرلمانية للحزب الاشتراكي المعارض في الجمعية الوطنية فرانسوا هولاند على ضرورة طلب ترخيص صريح من البرلمان قبل المشاركة في أية عملية عسكرية برية في

كوسوفو²⁶⁷. ومن جهته، تأسفجاك لانغ، رئيس لجنة الشؤون الخارجية، الذي وصف الرئيس سلوبودان ميلوشيفيتش بأخر الدكتاتوريين في البلقان، عن عدم إشراك البرلمان في قرار الحرب قبل بدأ العمليات العسكرية ومنحه الفرصة لتقديم آرائه وأفكاره حولها خاصة وأن أغلب النواب منسجمون مع السلطة التنفيذية في مواقفها بهذا الخصوص.

كما وجه رئيس لجنة الدفاع بالجمعية الوطنية انتقادات لاذعة للحكومة بسبب تفسيرها الخاطيء للمادة 35 من الدستور والتي لا يمكن تطبيقه حسب هذا التفسير إلا في حالة إعلان الحرب بمفهوم اتفاقية لاهاي لسنة 1907، واقترح تفسير المادة حسب الهدف الذي وضعت من أجله وهو تعريض حياة الجنود للخطر وتكليف الخزانة العمومية أعباء مالية جديدة والذي لا يمكن اتخاذه دون موافقة البرلمان في نظام ديمقراطي مثلما هو عليه في الولايات المتحدة وبريطانيا، لأن العملية العسكرية لا تكون فعالة دون موافقة الأمة ودعمها، مما يستوجب على الحكومة المرور عبر البرلمان الذي يقرر باسم المواطن ونشرعية هذه العملية العسكرية بعد مناقشتها العلنية ويقدم دعمه للجنود ويؤكد بأنهم كلفوا بهذه المهمة من طرف الأمة بالرغم من صعوبتها وخطورتها.

²⁶⁷République Française, Assemblée Nationale, Session ordinaire 1998-1999, séance du vendredi 27 avril 1999, déclaration du Gouvernement sur la situation au Kosovo 2, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/html/19990219.asp>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 13 سبتمبر 2020)

وفي نفس السياق، قامت لجنة الدفاع ولجنة الشؤون الخارجية بالجمعية الوطنية بسماع كل من وزير الدفاع ووزير الخارجية أربع مرات، وأرسلنا عدة مهام استطلاعية إلى مقدونيا للاطلاع عن كثب على أوضاع الفرق العسكرية الفرنسية وتطورات الوضع.

من جهتها نظمت لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة بمجلس الشيوخ عدة جلسات سماع لأهم المسؤولين في وزارتي الخارجية والدفاع وكبار الباحثين في هذا المجال، حيث تم سماع كل من وزير الخارجية ووزير الدفاع والأمين العام لوزارة الدفاع ومدير المعهد الفرنسي للعلاقات الخارجية ومدير معهد العلاقات الدولية والاستراتيجية، حيث قدم وزير الدفاع الفرنسي ألان ريتشارد شروحات للجنة بخصوص المشاركة الفرنسية في العملية العسكرية بدء من المسار السياسي السلمي التفاوضي إلى غاية تبني الخيار العسكري من طرف منظمة حلف شمال الأطلسي بعد فشل مفاوضات رامبوييه. وركز بصفته وزيرا للدفاع على تطور الوضع العسكري الميداني وسير العمليات العسكرية من الجانب التكتيكي وتحركات القوات الصربية في الميدان والهجمات التي قامت بها ضد المدنيين والمقاومة المسلحة في كوسوفو والضربات الجوية العسكرية التي قامت بها قوات حلف "الناتو" ضد القوات الصربية التي استهدفت تخطيط القوات الصربية وإضعافها والأهداف التي حققتها خلال الأيام الأولى للعملية العسكرية. كما قدم الوزير خلال

نفس الجلسة معلومات حول عدد الجنود الفرنسيين المشاركين ضمن مهمة حلف الناتو في كوسوفو (KFOR) الذي بلغ 17% من العدد الإجمالي لأعضاء المهمة، وأماكن تواجدهم وتجهيزاتهم²⁶⁸.

وقد سمحت هذه المساءلة لأعضاء اللجنة بتقديم أسئلة واستفسارات لوزير الدفاع تمحورت خاصة حول دور مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في هذه الحرب والدور الروسي المحتمل فيها، وفعالية الضربات الجوية للحلف ومدى احتمال اللجوء إلى تدخل عسكري بري في كوسوفو، واستعداد الولايات المتحدة المشاركة فيه واحتمال تعرض فرنسا لهجمات إرهابية على أراضيها بسبب مشاركتها في هذه الحرب والوسائل التي ستضعها الحكومة تحت تصرف الحلف في حالة تدخل عسكري بري، واحتمال توسع النزاع إلى دول المنطقة. كما أثار أعضاء اللجنة بهذه المناسبة فكرة إنشاء قوة أوروبية مشتركة بهدف حل النزاعات الأوروبية المشابهة في إطار أوروبي، ومستقبل حلف الناتو ودور فرنسا المستقبلي داخله، وتكاليف المشاركة الفرنسية في كوسوفو وتطوير القوات العسكرية والأجهزة الاستخباراتية الأوروبية، وكذا الدروس المستخلصة من حرب كوسوفو²⁶⁹.

268 République Française, Senat, Commission des affaires étrangères, défense et forces armées, Situation au Kosovo - Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense, mardi 30 mars 1999, en ligne : http://www.senat.fr/commission/etr/d_etr990403.html#toc1

(تم تصفح الموقع بتاريخ 12 سبتمبر 2020)

269 République Française, Senat, Commission des affaires étrangères, défense et forces armées, Situation au Kosovo - Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense, jeudi 17 juin 1999, en ligne : http://www.senat.fr/commission/etr/d_etr990621.html#toc4

(تم تصفح الموقع بتاريخ 15 سبتمبر 2020)

من جهته تطرق وزير الخارجية، هويبر فيدرين خلال جلسات سماعه من طرف نفس اللجنة إلى تطور الوضع الداخلي في كوسوفو بعد إنهاء العمليات العسكرية والاتصالات والتنسيق الجاريين بين كل من الولايات المتحدة وأوروبا وروسيا حول التواجد الدولي المدني والعسكري في كوسوفو، وتنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة من أجل إعادة الاستقرار في المنطقة، والموقف الفرنسي الراض لاستقلال كوسوفو. كما أجاب الوزير عن أسئلة أعضاء اللجنة التي تمحورت حول إعادة إعمار كوسوفو والدور الروسي وحجم قواته وموقفه من التدخل العسكري لحلف الناتو في كوسوفو، والتكاليف المالية للعمليات العسكرية ودور القوات العسكرية في كوسوفو بعد انتهاء الحرب، وتأثير التدخل العسكري في كوسوفو على العلاقات الفرنسية الروسية، ومستقبل فرنسا داخل حلف الناتو والموقف الفرنسي من دور مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في كوسوفو²⁷⁰.

زيادة على هذه الجلسات نظمت اللجنة ثلاث جلسات حول الدروس المستخلصة من أزمة كوسوفو استمعت خلالها إلى كل من الأمين العام لوزارة الدفاع الوطني، جون كلود مالي ومدير معهد العلاقات الدولية والاستراتيجية باسكال بونيفاس²⁷¹، ومدير المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية تيري دو

²⁷⁰République Française, Senat, Commission des affaires étrangères, défense et forces armées, Situation au Kosovo - Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, mardi 6 juillet 1999, en ligne :http://www.senat.fr/commission/etr/d_etr990710.html#toc2

(تم تصفح الموقع بتاريخ 18 سبتمبر 2020)

²⁷¹République Française, Senat, les comptes rendu de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, session 1998-1999, compte rendu de la semaine du 14 juin 1999, audition du mercredi 16 juin 1999, en ligne:http://www.senat.fr/commission/etr/d_etr990621.html

(تم تصفح الموقع بتاريخ 20 سبتمبر 2020)

منتبريال²⁷². قدم رئيس لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة كسافيي دو فيلبان بعد انتهاء الحرب عرضاً حول الدروس الأولى المستخلصة من أزمة كوسوفو تحت عنوان "الدروس المستخلصة من عملية القوة المتحالفة في يوغوسلافيا" انتقد خلالها سلبية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الذي اقتصر دوره على إضفاء الشرعية على القرارات التي اتخذت خارج إطار الأمم المتحدة²⁷³، وأشاد بدور مجموعة الثمانية ومنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)، والدور الاستراتيجي الجديد لهذه المنظمة وبرز فكرة الهوية الأوروبية للأمن والدفاع (IESD)، ومستقبل السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، ومستقبل العلاقات بين فرنسا وحلف الناتو، وتقييم نقاط القوة والضعف في الجيش الفرنسي والجيوش الأوروبية على ضوء أزمة كوسوفو وضرورة تطويرها والعمل على احترافيتها في إطار سياسة أوروبية دفاعية مشتركة.

²⁷²République Française, Senat, les comptes rendu de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, session 1998-1999, compte rendu de la semaine du 21 juin 1999, audition du mercredi 23 juin 1999, en ligne : http://www.senat.fr/commission/etr/d_etr990628.html

(تم تصفح الموقع بتاريخ 20 سبتمبر 2020)

²⁷³يتكون فريق الاتصال الذي تأسس خلال ندوة لندن في 25 أبريل 1995 من فرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا والولايات المتحدة وروسيا والذي كان يهدف إلى خلق إطار لتسوية الأزمة البوسنية سياسياً وتم تفعيله سنة 1998 بمبادرة من فرنسا.

المبحث الثالث: دور البرلمان البريطاني في رسم السياسة الخارجية

نشأ النظام البرلماني نتيجة ثورات حدثت في بريطانيا وأوروبا ضد السلطة المطلقة للملوك أدت إلى انتقال السلطة من التاج إلى البرلمان²⁷⁴. وبقي هذا التطور سارياً في بريطانيا مع التطورات التي عرفتتها الدول والمجتمعات خلال القرن الماضي حتى انتقلت السلطة من البرلمان إلى الحكومة. وهذا ما أدى إلى هيمنة الحكومة على رسم السياسات العامة بما فيها السياسة الخارجية.

أولاً. هيمنة الأحزاب على الحياة السياسية في المملكة المتحدة

يقوم النظام البرلماني علمبداً الرقابة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث كل سلطة تتمتع بوسائل وآليات دستورية وقانونية وفعلية تؤثر بها على السلطة الأخرى. فصلاحيات البرلمان في مراقبة الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية وسحب الثقة منها وإسقاطها مكنته لفترة طويلة من حكم البلاد والهيمنة على مقاليد الحكم. ولكن هذه الصلاحيات تضاءلت خلال القرن العشرين مع تعقد آليات الحكم في الدولة المعاصرة بسبب التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية، وازدهار الأحزاب السياسية وزيادة نفوذها مما أدى إلى انتقال السلطة الفعلية من البرلمان إلى الحكومة. فلا يمكن الحديث عن النظام البرلماني اليوم دون الحديث عن الأحزاب السياسية. فالسيادة النظرية للبرلمان لم تتمكن من حكم

²⁷⁴موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 129.

مجتمع حديث، مما سمح للحكومة التي تمتلك الوسائل والأدوات وسرعة الحركة والجهاز البيروقراطي الضخم من الهيمنة على العمل السياسي والسلطة الفعلية²⁷⁵.

لقد أدى ظهور الأحزاب السياسية وتطورها منذ سنة 1850 إلى تطور الكتل البرلمانية داخل المؤسسة التشريعية²⁷⁶ وإعادة بلورة وتكوين النظام السياسي البريطاني. فانتفاء أعضاء البرلمان إلى أحزاب سياسية وانضباطهم وخضوعهم لتعليمات قياداتهم جعل الحكومة تسيطر على الحياة السياسية من خلال الأغلبية البرلمانية التي تعد بمثابة نوادي سياسية يسيطر عليها رؤساؤها الذين يصوتون لصالح الوزير الأول وسياسته ويعملون على إقصاء الآخرين. فتتسيق المواقف وتوحيدها داخل حزب الأغلبية في البرلمان وانضباط أعضائها هو الذي يضمن استقرار الحكومة، ولهذا تسعى الأحزاب للحفاظ على تماسكها ووفاء أعضائها وعدم تغيير مواقفهم من الحكومة القائمة، مما جعل دور البرلمان في بريطانيا يتمثل في منح الشرعية للحكومة فقط²⁷⁷.

تتشكل الوزارة (The Cabinet) من الوزير الأول وأهم الوزراء الذين يختارهم الوزير الأول من بين أعضاء الحزب، حيث يتراوح عدد أعضائها من عشرة إلى أربعين عضواً، ويختلف حجمها حسب حجم الحكومة

²⁷⁵ بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره، ص 83

²⁷⁶ موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد المحسن سعد، مطبوعات الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011، ص 6-7.

²⁷⁷ موريس ديفرجيه، مرجع سبق ذكره، ص 223.

وعادة لا تتجاوز نسبة أعضائها خمسة بالمائة²⁷⁸. تتكلف الوزارة باتخاذ أهم القرارات باسم الحكومة كل تحت رئاسة الوزير الأول وتعتبر الآلة الرئيسة التي تتخذ القرارات المهمة في البلاد وتهيمن على صنع السياسة العامة واتخاذ أهم القرارات²⁷⁹، يحكمها مبدأ المسؤولية التضامنية لأعضائها فهم مسؤولون جماعيا أمام البرلمان والرأي العام عن القرارات المتخذة في إطار الوزارة، فكل عضو مطالب بالدفاع عن قراراتها بغض النظر عن وجهة نظره أو رأيه الشخصي.

زيادة على ذلك، عزز نظام الثنائية الحزبية من هيمنة رئيس الوزراء على البرلمان، فأصبحت الانتخابات التشريعية عبارة عن عملية اختيار للحكومة أكثر منها اختيارا للنواب، وأصبحت الحملات الانتخابية يقودها رؤساء الأحزاب الذين يسعون من خلالها إلى الظفر بمنصب الوزير الأول²⁸⁰ الذي هو زعيم حزب الأغلبية، يحمل برنامجا متكاملا يقدمه للشعب في الحملة الانتخابية ويصيغه في برنامج حكومي يعمل على تنفيذه مع طاقم الحكومة، وأصبح المواطن البريطاني يوم الانتخاب يختار الوزير الأول بالدرجة الأولى أكثر من اختياره للنائب الذي سيمثله في مجلس العموم.

²⁷⁸Iain McLean and Alistair McMillan, **Concise Dictionary of Politics**, Second edition, Oxford University Press, 2003, P.P 58-59.

²⁷⁹The Iraq Inquiry, **The Report of the Iraq Inquiry**, Volume1, decision making within Government, The National Archives, archived on 23 November 2007, P 267: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraqinquiry.org.uk/>

²⁸⁰Michael Laver, **Legislatures and Parliaments in Comparative Context**, Oxford University Press, 2010, www.oxfordhandbooks.com, P 123.

كما عملت عضوية بريطانيا في الاتحاد الأوروبي على إضعاف مكانة البرلمان حيث تحولت بعض اختصاصاته إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي²⁸¹ مما أدى إلى بروز تيار في بريطانيا يطالب بإصلاح مجلس العموم وتقوية مركزه في رسم السياسات العامة من خلال تقوية دور اللجان البرلمانية وإعطائها الوقت الكافي للنظر في المشاريع والسياسات العامة ودعم العلاقات بين مجلس العموم والشعب. غير أن التيار الغالب دعي إلى ترك المجلس على وضعه الحالي كمنتدى للنقاش لأن الشعب البريطاني يريد حكومة قوية تلتزم بالبرنامج الانتخابي الذي وعدته به²⁸²، وهذا ما كرسته رغبة أحزاب المعارضة التي تسعى إلى الفوز في الانتخابات واستخدام نفس النظام لتحقيق نفس الأهداف. فعادة ما يستعمل زعماء الأحزاب النظام البرلماني لصالح أهدافهم الحزبية والسياسية وفقا لسياسة الحزب²⁸³. فواقع الممارسة في النظام البرلماني البريطاني يعطي مجلس الوزراء الدور الحاسم في صنع السياسة الخارجية بحكم هيمنته على الأغلبية البرلمانية²⁸⁴. مع مرور الزمن تراجع دور البرلمان أكثر فأكثر في رسم السياسات العامة بما فيها السياسة الخارجية بصفة كبيرة لصالح الحكومة التي تعزز دورها وأصبحت تهيمن على رسم السياسات العامة وصناعة القرار²⁸⁵، وأصبح دور البرلمان يقتصر على المصادقة على برنامج الحكومة وأعمالها والمشاريع التي تقترحها. وقد تعاضمت وتكرست هذه الهيمنة بشكل واضح في بريطانيا مع نهاية القرن العشرين بعد تولي

²⁸¹Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, p 339: https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

²⁸²نفس المرجع، ص 342

²⁸³بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره

²⁸⁴محمد السيد سليم، مرجع سبق ذكره، ص 458

²⁸⁵نفس المرجع، ص 42.

مارغريت تاتشر رئاسة الوزراء، وبعدها توني بلير الذي خضع له نواب حزب العمال خضوعاً تاماً ولم يخالفوا توصيات الحزب في الانتخابات إلا في حالات قليلة جداً تعد على أصابع اليد الواحدة²⁸⁶.

بعد اندلاع الحرب في العراق سنة 2003 التي أثارت جدلاً كبيراً في أوساط الرأي العام البريطاني، تقدمت الحكومة العمالية سنة 2007 بمبادرة تهدف إلى إصلاح نظام الحكم وعصرنته وجعله أكثر ديمقراطية سميت هذه المبادرة "حوكمة بريطانيا"²⁸⁷، التي اقترحت تحديد صلاحيات الحكومة وتوسيع الرقابة البرلمانية عليها ومنح صلاحيات أكبر لمجلس العموم في بعض المجالات التي تخص السياستين الداخلية والخارجية بهدف خلق توازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية. من أهم ما جاءت به هذه المبادرة في مجال السياسة الخارجية هي اشتراط الموافقة البرلمانية المسبقة على بعض القرارات الحكومية، من أهمها: إرسال قوات عسكرية إلى الخارج والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ورقابة مصالح المخابرات والموافقة على بعض التعيينات في المراكز المهمة، وإقامة شراكات وتحالفات مع الدول الأجنبية، المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي في القضايا التي تدخل في مجال التشريع، القرارات الدولية الخاصة بالتجارة التغيرات المناخية، المشاركة في سياسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبعض المنظمات الدولية الأخرى، الدور العسكري للمملكة المتحدة في إطار حلف الناتو، تمثيل المملكة المتحدة في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة والاعتراف بالدول. كما تضمن هذا المشروع حق مجلس العموم في الحصول على

²⁸⁶Bill Jones, Philip Norton, Op. cit., P 388

²⁸⁷Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, P 7:https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

القدر الكافي من المعلومات حول العمليات العسكرية وتقييد نشر بعض المعلومات الحساسة من أجل الحفاظ على أمن العمليات العسكرية²⁸⁸.

ثانيا. سيطرة الحكومة على المبادرة بالتشريع في مجال السياسة الخارجية

تحتاج السياسات العامة التي تقرها الحكومة أن تصب في نصوص قانونية تعرض على السلطة التشريعية من أجل مناقشتها ثم الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها. وهذا ما يمكن البرلمان أن يتدخل في مناقشة السياسات العامة التي تعتمدها الحكومة ومن بينها السياسة الخارجية باعتباره يجسد إرادة الشعب والأمة. فلا يمكن تمرير أي قانون دون موافقة البرلمان البريطاني صاحب السيادة والسلطة الوحيدة المكلفة بالوظيفة التشريعية، كما لا يمكن لأية جهة مراجعة أعماله أو مراقبة تشريعاته، ولا تستطيع أية محكمة إلغاؤها أو التعليق عليها تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يوجد في بريطانيا دستور مكتوب يقيد البرلمان الذي يعتبر السلطة الوحيدة التي يحق لها تعديل أنظمة الحكم²⁸⁹. فما هو الدور الفعلي للبرلمان في رسم السياسات العامة ومنها السياسة الخارجية من خلال وظيفته التشريعية؟

بالرغم من استئثار البرلمان بالسلطة التشريعية نظريا إلا أنّ الحكومة هي السلطة المسيطرة عمليا على العملية التشريعية من خلال حقها في المبادرة بالتشريع وتحديد جدول الأعمال والانضباط الحزبي المحكم

²⁸⁸Secretary of state for Justice and Lord Chancellor, **the Governance of Britain**, July 2007, Legislation.Gov.Uk, p 19:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf

²⁸⁹بول سيلك ورودرى والتز، مرجع سبق ذكره.

داخل المؤسسة التشريعية. يقدم أعضاء البرلمان سنويا عددا كبيرا من مقترحات المشاريع، غير أن القليل منها يأخذ مساره التشريعي بسبب سيطرة الحكومة على الإجراءات البرلمانية، فأى مقترح يتضمن إنفاق مالي أو فرض ضرائب جديدة يتوقف على الموافقة المسبقة للحكومة قبل عرضه على البرلمان²⁹⁰، ولهذا نجد 90% من النصوص القانونية تقترح من الحكومة مما يجعلها تتمتع بسلطة فعلية في مجال التشريع²⁹¹.

تدرس مشاريع القوانين في مجلس الوزراء من طرف لجان وزارية مختصة تلعب دورا مهما في سياسة التشريع حيث تعد هذه اللجان الوزارية مشاريع القوانين الحكومية ثم تعرض بعد ذلك على لجنة التشريع بمجلس الوزراء التي تضم زعماء الحكومة وقادة الأحزاب في البرلمان. وبعد موافقة هذه اللجنة يقدم المشروع إلى إحدى غرفتي البرلمان لتبدأ مسيرته التشريعية²⁹². وتراعي الحكومة أثناء إعداد مشاريع القوانين توجه أعضاء البرلمان، حيث تتأكد من قبوله وضمن تأييده من طرف النواب قبل عرضه على المؤسسة التشريعية²⁹³.

تمر مشاريع القوانين أمام البرلمان بعدة مراحل. تتمثل المرحلة الأولى في تقديم المشروع من طرف أحد النواب أو الوزير المختص إلى الأمين العام لمجلس العموم مرفقا بمذكرة إيضاحية مختصرة تتضمن أهداف المشروع وتأثيره على الإنفاق العام والوضع الاقتصادي. يقوم بعدها الأمين العام بعرض المشروع على

²⁹⁰ نفس المرجع، ص. 177.

²⁹¹ مهند صالح الطراونة، مرجع سبق ذكره، ص 70

²⁹² بول سيلك ورودرى والترز، مرجع سبق ذكره، ص 172-174.

²⁹³ نفس المرجع، ص 176.

أعضاء المجلس من خلال تلاوته دون مناقشته، ثم يطبع المشروع وتحدد جلسة ثانية لمناقشته بأمر من رئيس المجلس.

يناقش المجلس المشروع مناقشة مبدئية في جلسة علنية، من طرف وزير حكومة الظل نيابة عن المعارضة، ثم يفتح بعد ذلك المجال لأعضاء البرلمان لمناقشة النص مادة بمادة مع إمكانية تعديله، أو رفضه²⁹⁴. إذا اعتمد المشروع يرسل إلى اللجنة المختصة من أجل دراسته وإعداد تقريراً حوله²⁹⁵، ثم يحال مرة أخرى إلى المجلس مرفقاً بتقرير اللجنة لمناقشته في الجلسة العامة للموافقة عليه بالأغلبية النسبية. وبعد اعتماده يرسل المشروع إلى مجلس اللوردات لمناقشته والموافقة عليه في إجراءات مشابهة لتلك التي مر عليها في مجلس العموم. وبعد الموافقة على المشروع من طرف البرلمان يرسل إلى الملك للمصادقة عليه، ويعتبر هذا التصديق شكلياً اليوم، حيث لم يرفض ملوك بريطانيا المصادقة على أي قانون منذ 1707²⁹⁶.

ثالثاً. ضعف الأداة الرقابية البرلمانية على السياسة الخارجية

يقوم النظام البريطاني على الفصل المرن بين السلطات ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي يعمل بشكل دائم ومتواصل على رقابتها عن طريق الأسئلة البرلمانية والمناقشات واللجان البرلمانية. تبقى الحكومة قائمة مادامت تتمتع بثقة مجلس العموم الذي يمكن له نظرياً تكوينها وإسقاطها²⁹⁷، فعادة ما يكتفي نواب

²⁹⁴ نفس المرجع، ص 192

²⁹⁵ Bill Jones, Philip Norton, Op. cit. P 320

²⁹⁶ بول سيلك ورودرى والترز، مرجع سبق ذكره، ص 252

²⁹⁷ Michael Laver, **Legislatures and Parliaments in Comparative Context**, Oxford University Press, 2010, www.oxfordhandbooks.com, P 121.

مجلس العموم بنقد سياسة الحكومة وبعض تصرفاتها لكن نادرا ما يلجؤون إلى سحب الثقة منها تفاديا للمغامرة خشية فقدانهم مناصبهم في حالة تنظيم انتخابات مبكرة إلا في حالة ما إذا كانت لهم ثقة كبيرة بأن شعبية حزبهم تعززت²⁹⁸.

يعتبر السؤال البرلماني من أشهر الأدوات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة في بريطانيا، وإحدى أدوات العمل السياسي التي تساعد عضو البرلمان خاصة من أحزاب المعارضة على متابعة ومراقبة أعمال الحكومة والحصول على المعلومة، وهي كذلك مناسبة لأصحاب المقاعد الخلفية من الحزب الحاكم للظهور أمام الرأي العام. كما تعتبر الأسئلة بمثابة فرصة لزعيم الحزب الحاكم والوزير الأول لشرح سياسته وتجنب ضغوط المعارضة التي تحاول في كل مرة إحراج الحكومة²⁹⁹.

عادة ما توجه الأسئلة من طرف أصحاب المقاعد الخلفية إلى الوزراء، ويقوم الخبراء في الوزارة المختصة بدراستها وإقتراح مشروع إجابة للوزير الذي يمكن له الموافقة على الجواب أو تعديله. تطرح الأسئلة لحكومة جلالة الملك وليس لشخص الوزير³⁰⁰، ويمكن لأعضاء مجلس العموم مساءلة الوزير الأول بخصوص كل النشاط الحكومي وكل القطاعات الوزارية، بينما يسأل الوزراء بخصوص القطاعات التي

²⁹⁸Michael Laver, **Op.cit.**, P 235.

²⁹⁹بول سيلك ورودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة الدكتور على الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004، ص 282.

³⁰⁰ Bill Jones, Philip Norton, **Op. cit.**, P 362

يسيرونها فقط. يرد رئيس الوزراء على الأسئلة الموجهة إليه شخصيا كل يوم أربعاء وتخصص أيام الثلاثاء لمناقشة الأسئلة المتعلقة بالشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث³⁰¹.

خلال مشاركة القوات العسكرية البريطانية في الحرب على العراق إلى جانب القوات الأمريكية سنتي 2004 و 2005، تقدم أعضاء مجلس العموم من حزب العمال وأحزاب المعارضة بـ 444 سؤالاً شفويا إلى وزير الدفاع. كما طرح 213 سؤالاً خلال المناقشات³⁰²، 41% منها كانت تتمحور حول التدخل العسكري البريطاني في أفغانستان والعراق و 27% حول تنظيم الجيش البريطاني و 24.5% حول الصناعة العسكرية والتسليح، وخاصة نوعية الأسلحة المصنعة وطنيا لضمان أكثر فعالية وأمن في ميدان المعركة³⁰³، مما يدل على اهتمام النواب سواء من حزب الأغلبية أو المعارضة بالسياستين الخارجية والدفاع، حيث لاحظنا بأن 44% من الأسئلة المتعلقة بسياسة الدفاع تقدم بها نواب الأغلبية مقابل 55% من الأسئلة تقدم بها نواب المعارضة³⁰⁴. يمكن للوزراء رفض الإجابة عن الأسئلة البرلمانية بسبب سرية المعلومات أو حساسيتها كصفقات الأسلحة أو نوعيتها³⁰⁵.

³⁰¹بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره، ص 280.

³⁰²Bastien Irondele, Olivier Bozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin, **évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe**, Rapport d'étude pour le C2SD, Ministère de la Défense, 2009, p. 87 : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02290568/document>

³⁰³نفس المرجع، ص 88

³⁰⁴نفس المرجع، ص 90

³⁰⁵بول سيلك ورودري والترز، مرجع سبق ذكره، ص 273.

رابعاً. استعمال القوة العسكرية خارج الرقابة البرلمانية

لا يتوفر مجلس العموم البريطاني على أية صلاحية للترخيص بالحرب أو إرسال وحدات عسكرية إلى الخارج أو منع ذلك³⁰⁶. وتبقى الوزارة (The Cabinet) برئاسة الوزير الأول هي المؤسسة الوحيدة التي تتخذ قرار إرسال وحدات عسكرية إلى مناطق النزاع خارج البلاد دون موافقة البرلمان أو حتى استشارته³⁰⁷. وهذا ما سنلاحظه من خلال تعامل البرلمان مع التدخل العسكري البريطاني في كل من أفغانستان والعراق.

- عدم إشراك البرلمان في قرار الحرب على أفغانستان

بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، قرر الوزير الأول البريطاني، توني بلير المشاركة في الحرب في أفغانستان إلى جانب الولايات المتحدة الأمريكية دون طلب ترخيص من البرلمان. وبدوره لم يعترض البرلمان على هذا القرار وساد اتفاق ضمني بينه وبين الحكومة على ضرورة هذا التدخل العسكري ومشروعية.

³⁰⁶Bastien Irondelle, Olivier Bozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin, **évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe**, Rapport d'étude pour le C2SD, Ministère de la Défense, 2009, p. 100 : <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02290568/document>

³⁰⁷The Iraq Inquiry, **The Report of the Iraq Inquiry**, Volume1, decision making within Government, The National Archives, archived on 23 November 2007, P 267: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraquinquiry.org.uk/>

غير أنه مع تكثيف العمليات العسكرية الميدانية في بداية سنة 2006 بين قوات الحلف الأطلسي وحركة طالبان وبعض الميليشيات ارتفع عدد الضحايا في صفوف الجنود البريطانيين³⁰⁸، ونسبة الخسائر في أوساط المدنيين، حيث اعترف الرئيس حميد كرزاي بعدم قدرة السلطات الأفغانية منع الإرهابيين من دخول الأراضي الأفغانية من باكستان أو منع قوات حلف الناتو من قصف الإرهابيين، مما أدى إلى سقوط العديد من الضحايا خاصة من النساء والأطفال الذين وصل عددهم إلى 4000 شخص خلال سنة 2006، حيث صدرت تقارير من منظمات حقوقية دولية تدين هذه الانتهاكات، مما أدى إلى بروز تيار قوي داخل البرلمان البريطاني معارض للحرب في أفغانستان. فتقدم أعضاء مجلس العموم خلال سنة 2006 بـ 104 سؤالاً كتابياً للحكومة، واللوردات بـ 53 سؤالاً كتابياً، كما أثار النواب هذا الموضوع أكثر من 100 مرة واللوردات 49 مرة خلال المناقشات البرلمانية³⁰⁹. كما عبرت لجنة الشؤون الخارجية في تقريرها الصادر في نفس السنة عن انشغالها بخصوص انتهاكات حقوق الإنسان في أفغانستان وطلبت من الحكومة إفادتها بإحصائيات حول حالات الاغتصاب والقتل والاعتداءات على النساء وأوصت

³⁰⁸Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, P 12: https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

³⁰⁹Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, P 14: https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

بإفادتها بقيمة التعويضات التي قدمت للضحايا المدنيين وذويهم من جراء العمليات العسكرية والقصف والظروف التي تمت فيها هذه التعويضات³¹⁰.

- الجدل الطويل حول الحرب على العراق

على غرار التدخل العسكري في أفغانستان بعد الهجمات الإرهابية التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر 2001 قرر الرئيس جورج بوش غزو العراق ولقي نفس الدعم من طرف حليفه الاستراتيجي الوزير الأول البريطاني، توني بلير الذي قرر المشاركة إلى جانب الولايات المتحدة في الحرب على العراق بالرغم من معارضة الرأي العام البريطاني وخروج الملايين إلى الشارع معبرين عن رأيهم الرفض لهذه الحرب، وكانت أهم هذه المظاهرات تلك التي نظمت بتاريخ 15 فبراير 2003 في لندن وشارك فيها حوالي مليوني شخص³¹¹.

ولدعم موقفها أمام الرأي العام وقرار مشاركتها في الحرب إلى جانب الولايات المتحدة طلبت الحكومة من مجلس العموم دعم الحرب والترخيص بها³¹²، ووافق مجلس العموم على استخدام القوة ضد العراق بـ412 صوتا مقابل 149 صوتا. حيث رخص من خلالها البرلمان للحكومة باستخدام كافة السبل اللازمة

³¹⁰House of Commoms, Foreign Affairs Committee, **Human Rights Annual Report 2006**, Third report of sessions 2006-07, HC 269, published on 29 April 2007, P 34-35.

³¹¹The British Foreign Policy Group, **Public attitude to military interventionism**, January 2020, P 9: <https://bfp.org.uk/wp-content/uploads/2020/01/Public-Attitudes-to-Military-Intervention-1.pdf>

³¹²The House of Commons, **The Report of the Iraq Inquiry**, report of the Committee of privy Counsellors, volume VII, 6 July 2016, P15: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535423/The_Report_of_the_Iraq_Inquiry_-_Volume_VII.pdf

لإجبار صدام حسين على نزع سلاحه³¹³، وبدأت العمليات العسكرية في 18 مارس 2003 بقيادة أمريكا وبريطانيا شارك فيها حوالي 45 ألف جندي بريطاني.

لا تشترط القوانين والأنظمة الدستورية البريطانية موافقة البرلمان على الحرب أو استعمال القوات العسكرية في الخارج، فكان بإمكان الوزير الأول توني بليز تجاوز مجلس العموم والذهاب إلى الحرب دون استشارة هذا الأخير في حالة ما راوده الشك بعدم موافقته على هذا القرار، غير أن تكلفته السياسية ربما كانت ستكون عالية، خاصة في ظل رفض الرأي العام للحرب.

وقد دعمت لجنة الدفاع بمجلس العموم موقف الحكومة بخصوص قرار الحرب في العراق، حيث أكدت في تقريرها الصادر في مارس 2004 حول الدروس المستخلصة من الحرب في العراق وفعالية سياسة الدفاع المملكة المتحدة على ضوء التدخل العسكري الأمريكي البريطاني في العراق وأفغانستان والوضع الدولي الجديد بعد أحداث 11 سبتمبر 2001³¹⁴، على أن قضايا الدفاع وخاصة قرارات الحرب ومشاركة القوات المسلحة في عمليات السلم والأمن في الإطار المتعدد الأطراف وزيادة الإنفاق العسكري تختلف عن السياسات العامة الأخرى نظرا لحساسية مهمة القوات المسلحة بالنسبة للأمن الوطني وتنظيمها وفعاليتها وتعريض حياة الجنود إلى الخطر، وهذا ما يفرض تدخل جهات لديها خبرة ومهنية

³¹³ UK Parliament, Parliamentary Business, Publications & Records, Hansards, Commons Debates, Commons debates by dates, [Division No. 117 \(Iraq\) \[18 Mar 2003\]](https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030318/debtext/30318-47.htm#30318-47_div117), column 902: https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo030318/debtext/30318-47.htm#30318-47_div117

³¹⁴Select Committee on Defense First Report, House of Parliament, Parliamentary Business, Publications and Records: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/290/29003.htm#n3>

من السلطة التنفيذية في هذا القرار. وأوصت اللجنة بنقل السلطة من سلطة الائتلاف المؤقتة التي تشكلت بعد الإطاحة بصادم حسين في أبريل 2003 بناء على قرار مجلس الأمن رقم 1483 وتحويلها إلى الحكومة المؤقتة التي تشكلت في يونيو 2004، التي انتقلت بعد ذلك إلى الحكومة العراقية الانتقالية التي تشكلت في مايو 2005. وفي هذا السياق قامت اللجنة بزيارتين إلى العراق خلال شهري ماي وديسمبر 2004³¹⁵، وأوردت في تقريرها بأن التحقيقات حول العمليات العسكرية الجارية أو المنتهية ذات حساسية كبيرة واعتبرت العملية العسكرية البريطانية في العراق ناجحة.

كما حصلت اللجنة على شهادات وزير الخارجية وقيادات كبيرة في الجيش البريطاني التي شاركت في الحرب ومسؤولين كبار في كل من وزارتي الدفاع والخارجية، وأخذت آراء بعض الخبراء والأكاديميين والصحافيين المتابعين للوضع في العراق، وقامت بزيارة بعض الوحدات العسكرية المشاركة في العملية في كل من العراق والمملكة المتحدة، والتقت بمسؤولين في الشرطة العراقية وسياسيين محليين وبعض المواطنين من أجل تقييم مدى قبول قوات التحالف لدى الشارع العراقي.

أما لجنة الشؤون الخارجية فقد نشرت تقريراً في يوليو 2003 خلصت فيه إلى أنه من المبكر تأكيد أو نفي ما توصلت إليه الحكومة البريطانية بخصوص موضوع الأسلحة البيولوجية والكيميائية العراقية وحصول العراق على أسلحة الدمار الشامل، غير أنها أقرت في نفس الوقت بوجود خطر على القوات البريطانية

³¹⁵Select Committee on Defense First Report, House of Parliament, Parliamentary Business, Publications and Records:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/290/29003.htm#n3>

في العراق مما يتطلب حمايتها³¹⁶. وما يعاب على تقرير هذه اللجنة هو أنها لم تقم بتحقيقات بنفسها واعتمدت كثيرا على المعلومات الاستخباراتية لوكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية التي ثبت أنها مغلوبة وتقرير لجنة المخابرات البريطانية المشتركة التي يرأسها الوزير الأول، والمتكونة من جهاز خدمة الاستخبارات السرية MI6، وجهاز الأمن MI5، ومكاتب الاتصالات الحكومية البريطانية GCHQ واستخبارات الدفاع³¹⁷. كما اعتمدت اللجنة على إفادات وأقوال بعض المفتشين الأيمن التابعين للجنة الأمم المتحدة المكلفة بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية (أونسكوم) التي أنشئت بقرار من مجلس الأمن³¹⁸، الذين ثبت تورطهم في التجسس لصالح الاستخبارات الأمريكية والإسرائيلية. وبالرغم من موافقة مجلس العموم على الحرب في العراق بسبب الأغلبية العمالية التي كان يتمتع بها توني بلير داخل المجلس، إلا أنه مع مرور الوقت وطول مدة الحرب وتعرض حياة الجنود البريطانيين للخطر، أثارت هذه المشاركة جدلا كبيرا داخل البرلمان وفي أوساط الرأي العام الذي عارضها بشدة منذ بدايتها. فقد لقي قرار الحرب منذ البداية معارضة شديدة من بعض النواب العماليين والديمقراطيين الليبراليين، حيث عارض زعيم الديمقراطيين الليبراليين السير منزيس كامبل الحرب وانتقد من خارج البرلمان دعم توني

³¹⁶House of Commons, Foreign Affairs Committee, **The Decision to go to War in Iraq**, Ninth Report of Session, 2002-03, Volume 1:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaaff/813/813.pdf>

³¹⁷Joint Intelligence Committee, Iraq's Weapons of Mass Destruction, The Assessment of the British Government, Stationary Office Limited, ID 114567:

<https://nuke.fas.org/guide/iraq/iraqdossier.pdf>

³¹⁸House of Commons, Foreign Affairs Committee, **The Decision to go to War in Iraq**, Ninth Report of Session, 2002-03, Volume 1, P.P. 17 -18:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaaff/813/813.pdf>

بليز لجورج بوش في هذه الحرب الذي اعتبرها غير عادلة وبمثابة خضوع وتبعية للسياسة الخارجية الأمريكية، وطلب من رئيس الوزراء البريطاني جوردن براون في رسالة مفتوحة نشرتها كل الصحف البريطانية الانسحاب الفوري من العراق من أجل التركيز على الحرب في أفغانستان، متسائلا في نفس الوقت على ما حققته المشاركة البريطانية في الحرب على العراق في ظل تعرض الجنود البريطانيين للخطر. ومع مرور الوقت وسوء الأوضاع في الميدان أعلن رئيس الوزراء البريطاني في 8 أكتوبر 2006 أمام مجلس العموم سحب 2500 جنديا من العراق³¹⁹. وقد عمل الوزير الأول توني بليز على تأجيل النقاش في البرلمان حول الحرب في العراق ليتمكن من جمع إجابات مقنعة على تساؤلات أعضاء مجلس العموم حول العراق خاصة عدم موافقة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة على العملية العسكرية في العراق³²⁰.

طلبت لجنة الشؤون الخارجية في مجلس العموم وزارة الخارجية في تقرير حقوق الإنسان لسنة 2006 بإفادتها بدون تأخير بنسخة من مذكرة التفاهم الموقعة بين المملكة المتحدة والعراق المتعلقة بتحويل الأشخاص المحتجزين في العراق من طرف القوات البريطانية، وقد ذكرت اللجنة في هذا التقرير بأنه منذ فبراير 2006 وقع تدهور خطير في حقوق الإنسان في العراق بسبب تدهور الأوضاع الأمنية. وعبرت اللجنة في هذا التقرير عن قلقها بخصوص تورط بعض المسؤولين والوزراء العراقيين في انتهاكات حقوق

³¹⁹Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, p 12- 13:

https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

³²⁰Simon Burall, Brendan Donnelly, Stuart weir, **Not In Our Name, Democracy and foreign Policy in the UK**, Politico's Publishing Ltd, London 2006, P 81.

الإنسان وتزايد عدد الإعدامات والمحاکمات غير العادلة بما فيها محاكمة الرئيس صدام حسين، واقترحت اللجنة على الحكومة البريطانية مضاعفة الجهود من أجل فرض احترام القانون وحقوق الإنسان في العراق³²¹.

بعد تولي جوردن براون رئاسة الوزراء في بريطانيا، شكل في يوليو 2009 لجنة تحقيق مستقلة حول العراق التي سميت لجنة تشيلكوت (The Iraq Inquiry)، بهدف التحقيق في المشاركة البريطانية في الحرب على العراق وتقييمها، وشمل التحقيق الذي امتد سبع سنوات الفترة من 2001 إلى غاية يوليو 2009. وتوصلت اللجنة بعد إعداد تقريرها بأن نظام صدام حسين لم يكن يشكل خطراً على المصالح البريطانية وأن حكومة توني بليز لم تقدم أي دليل على امتلاك العراق لأسلحة الدمار الشامل واعتمدت على معلومات استخباراتية مغلوبة لغزو العراق ولم تعط الفرصة للطرق الدبلوماسية لنزع سلاح العراق، بل أسهمت في تفويض سلطة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بمشاركتها في تدخل عسكري غير مرخص به من طرف الأمم المتحدة³²². ومن المآخذ الكبيرة على هذه اللجنة التي ترأسها السير جون تشيلكوت، كبير موظفي الخدمة المدنية أنها لم تكن لجنة برلمانية ولم يشارك فيها أي عضو من أعضاء البرلمان.

³²¹House of Commons, Foreign Affairs Committee, **Human Rights Annual Report 2006**, Third report of sessions 2006-07, HC 269, published on 29 April 2007, P 4.

³²²The Iraq Inquiry, **The Report of the Iraq Inquiry**, Volume 1, decision making within Government, The National Archives, archived on 23 November 2007: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraqinquiry.org.uk/>

وعلى عكس موقف البرلمان البريطاني الداعم للحكومة خلال مشاركتها في الحرب في أفغانستان عقبته أحداث 11 سبتمبر 2001، لم تعرف الحرب على العراق توافقا بين البرلمان والحكومة منذ بدايتها، حيث عارضها النواب الليبراليين الديمقراطيين والحزب الوطني الاسكتلندي الحرب وطالبوا الحكومة بسحب القوات العسكرية البريطانية من العراق³²³، وخلقت انقسامًا داخل كتلة حزب العمال في مجلس العموم. لقد أثار قرار المشاركة البريطانية في الحرب على العراق نقاشًا كبيرًا في الساحة السياسية في بريطانيا حول دور البرلمان في صنع القرار السياسي في بريطانيا للمرة الأولى منذ أزمة السويس سنة 1956، مما أدى إلى تمرد 140 عضواً من حزب العمال على الوزير الأول واستقالة العديد من النواب العماليين كديفيد كيني وروبن كوك³²⁴. بعد ثماني سنوات من الحرب وخسارة 179 جندياً بريطانيا تم سحب كل القوات البريطانية من العراق في ماي 2011.

خلاصة واستنتاجات الفصل الثاني

إن طبيعة النظام السياسي تؤثر في دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية. فالنظام السياسي الأمريكي الرئاسي القائم على الفصل بين السلطات يمنح للسلطة التشريعية المتمثلة في الكونغرس باستعمال وظيفتها التشريعية والمالية في التأثير في السياسة الخارجية، مما جعل الكونغرس أقوى سلطة

³²³Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London, P 13:
https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf

³²⁴Simon Burall, Brendan Donnelly, Stuart weir, **Not In Our Name, Democracy and foreign Policy in the UK**, Politico's Publishing Ltd, London 2006, P 82.

تشريعية تؤثر في خيارات السياسة الخارجية في العالم. فالكونغرس الأمريكي يسن نصوصا قانونية تفرض على الرئيس، الذي لا يتمتع بأية سلطة تشريع، تبنى خيارات في مجال السياسة الخارجية تطبق على الدول والمنظمات خارج الولايات المتحدة الأمريكية، ويتخذ عقوبات ضد دول ومنظمات وهيئات أجنبية. كما يستعمل الكونغرس سلطته المالية للضغط على الرئيس وتهديده بعد الموافقة على الاعتماد المالية المطلوبة بخصوص خيارات سياسية معينة لا يوافق عليها.

وبالرغم من الآليات الدستورية الرقابية التي تتوفر عليها البرلمان الفرنسي والتي تسمح له بمراقبة السياسة الخارجية والتأثير فيها، خاصة الأسئلة البرلمانية وملتمس الرقابة ولجان التحقيق البرلمانية إلا أن هذه الأدوات تبقى غير حادة ولا تؤثر على خيارات رئيس الجمهورية المهيمن على السياسة الخارجية. كما أن هيمنة الأحزاب على الحياة السياسية في المملكة المتحدة جعلت الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول تسيطر على رسم السياسة الخارجية واقتصر دور البرلمان على الأسئلة والمناقشات فقط.

إن دراسة هذه النماذج البرلمانية الثلاثة ودرجة تأثيرها على السياسة الخارجية، سيمكننا من تقييم دور السلطة التشريعية في الجزائر في رسم السياسة الخارجية وتقديم بعض التوصيات والمقترحات لتحسين دورها الرقابي في هذا المجال.

الفصل الثالث

مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

عرف النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال تغيرا في بنيته وطبيعته، فقد انتقل من نظام يقوم على الأحادية الحزبية ووحدة السلطة التنفيذية والتشريعية (المبحث الأول) إلى نظام يقوم على التعددية الحزبية وازدواجية السلطة التنفيذية وثنائية السلطة التشريعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الهيئة التشريعية في ظل نظام الحزب الواحد

إن تطور دور الدولة بعد الحرب العالمية الثانية وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى زيادة نفوذ السلطة التنفيذية وتوسيع صلاحياتها على حساب السلطة التشريعية التي أصبحت تابعة بشكل كبير للسلطة التنفيذية، خاصة في الدول النامية المستقلة في نهاية الخمسينات وبداية الستينات من القرن الماضي. فقد سيطرت السلطة التنفيذية في تلك الفترة في أغلب الأنظمة السياسية في الدول النامية على رسم السياسات العامة وصناعة القرار، بينما حاولت السلطة التشريعية ومنها في الجزائر خلال فترة حكم الحزب الواحد ممارسة بعض صلاحياتها الدستورية التشريعية أو الرقابية لخلق بعض التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية.

ولتقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الجزائر سنقوم في هذا المبحث بدراسة مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وتطورها في ظل نظام الحزب الواحد ثم في ظل التعددية الحزبية وثنائية البرلمان. في المبحث الثاني. فهل عززت التعددية الحزبية والبيكاميرالية من مكانة السلطة التشريعية وخلقت توازنا بينها وبين السلطة التنفيذية؟

أولا. الجمعية الوطنية، وتهميش أول برلمان جزائري

تم إنشاء أول سلطة تشريعية في الجزائر بعد الاستقلال سميت الجمعية الوطنية عن طريق انتخابات جرت في 20 سبتمبر 1962. ضمت هذه الجمعية التي ترأسها فرحات عباس 196 عضوا كلفت بتعيين حكومة مؤقتة وإعداد دستور للبلاد والتشريع باسم الشعب الجزائري³²⁵. قدم أحمد بن بلة ترشحه باسم حزب جبهة التحرير الوطني لرئاسة الحكومة فور تنصيب الجمعية الوطنية فنال ثقتها وقام بتعيين أعضاء حكومته التي نصبت في 29 سبتمبر 1962³²⁶.

حاولت الجمعية الوطنية بعد تنصيبها إعداد مشروع دستور للبلاد إلا أنها لم تتوفق في ذلك، فتقدم رئيس الحكومة أحمد بن بلة باسم حزب جبهة التحرير الوطني في صيف 1963 بمشروع دستور عرض على الندوة الوطنية لإطارات الحزب التي انعقدت بمقر سينما الماجستيك ووافقت عليه في 31 يوليو 1963³²⁷. تم إيداع هذا المشروع على مستوى مكتب الجمعية الوطنية التي صوتت عليه دون تعديله ثم عرض على الاستفتاء الشعبي في 8 سبتمبر 1963، وتم إصداره من طرف رئيس الحكومة في 10 سبتمبر 1963.

³²⁵Ordonnance 62-11 du 17 juillet 1962 décidant de soumettre au referendum un projet de loi relatif aux attributions et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée Nationale, JORADP 1ere année, n 2, P 16.

³²⁶صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الطبعة الثانية، يونيو 2012، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، ص. 17 - 20.

³²⁷نفس المرجع، ص 28.

فيما يخص التشريع لم تمارس الجمعية الوطنية هذه المهمة الأساسية إلا في حالات نادرة. فالحكومة هي من كانت تسيطر على العملية التشريعية بموجب مراسيم أو أوامر وتشرع في تطبيقها دون إشعار الجمعية الوطنية، بالرغم من محاولة بعض النواب الاعتراض على هذه الممارسات وتغيير الأمر الواقع لكن دون جدوى.

بالرغم من الصلاحيات النظرية التي كانت تتمتع بها الجمعية الوطنية كهيئة تأسيسية وسلطة تشريعية إلا أنها لم تمارس صلاحياتها بسبب الظروف الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر المستقلة حديثا في تلك الفترة التي أجبرتها على تبني نظام الحزب الواحد وتركيز السلطة، حيث كانت تسبح في بيئة ثقافية وسياسية لا تنسجم مع سلطة تشريعية قوية ومؤثرة، خاصة وأن الثقافة البرلمانية والدستورية على النموذج الغربي لم يكن لها سمعة طيبة في الأوساط الشعبية والتيارات السياسية المختلفة³²⁸.

ثانيا. السلطة التشريعية في ظل دستور 1963

نظم دستور 1963 السلطة التشريعية تحت مسمى المجلس الوطني، وجعله صاحب السيادة والمعبر عن الإرادة الشعبية، وكلفه بالتشريع ورقابة نشاط الحكومة من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية والاستماع إلى الوزراء من طرف اللجان البرلمانية، وتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية بسحب الثقة منه وإجباره على الاستقالة وإسقاطه بموجب آلية ملتزم الرقابة³²⁹، على غرار ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، دون

³²⁸ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 24 - 26.

³²⁹ المواد 28 و 38 و 55 و 56 و 57 من دستور 1963.

أن يمنح لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان، مما جعل المجلس الوطني نظريا أقوى سلطة في البلاد. فهل

حقا مارس المجلس الوطني كل هذه الصلاحيات وأحتل مكانة قوية داخل النظام السياسي الجزائري؟

يظهر من خلال تحليل مواد دستور 1963 بأن السلطة التشريعية كانت تتمتع بصلاحيات واسعة ومكانة

رفيعة داخل النظام السياسي الجزائري، ومن أهمها صلاحيات المجلس الوطني سحب الثقة من رئيس

الجمهورية بموجب آلية ملتزم الرقابة³³⁰، غير أنه من الناحية العملية لم يمارس المجلس الوطني صلاحياته

بصفة فعلية ولم يتمتع أعضاؤه باستقلالية تمكنهم من ممارسة صلاحياتهم التشريعية والرقابية بكل حرية.

فدستور 1963 تبنى نظام الحزب الواحد ومنح جبهة التحرير الوطني مركزا محوريا في النظام السياسي، فهو

حزب الطليعة الذي يحدد سياسة الأمة ويوصي بعمل الدولة، مكلف بتحديد سياسة الأمة ومراقبة عمل

المجلس الوطني، خصص له المؤسس الدستوري فصلا كاملا وأوكل إليه مهمة ترشيح المناضلين لعضوية

المجالس المنتخبة ومنها المجلس الوطني وكل المناصب التنفيذية وعلى رأسها منصب رئيس الجمهورية³³¹.

لقد كان المجلس الوطني مجرد هيئة تابعة لحزب جبهة التحرير الوطني عضويا من خلال الترشح للنيابة

وإسقاطها، ووظيفيا من خلال تحديد سياسة الأمة ورقابة السلطة التشريعية، مما جعل دوره هزيلا جدا

مقارنة مع مكانة الحزب الذي يسيطر عليه الأمين العام الذي هو في نفس الوقت رئيس الجمهورية

³³⁰ المواد 55 و 56 من الدستور الجزائري لسنة 1963.330

³³¹ المادة 24 و 27 من دستور 1963

ورئيس السلطة التنفيذية³³². زيادة على ذلك، في حالة إسقاط رئيس الجمهورية وسحب الثقة منه باستعمال آلية ملتصقة بالرقابة ينحل المجلس تلقائياً. فمن يلجأ لهذه الآلية عليه التضحية بمنصبه ومركزه أولاً وخلق حالة من الأزمة وعدم الاستقرار في البلاد، مما يجعل اللجوء إليها يعد ضرباً من المغامرة غير محسوبة العواقب.

لقد تم تنصيب المجلس الوطني في ظروف صعبة ومرحلة دقيقة كانت تمر بها الجزائر تميزت بالعدوان المغربي على الجزائر في 9 أكتوبر 1963 الذي أدى إلى نشوب حرب بين البلدين سميت بحرب الرمال، وظهرت حركة مسلحة معارضة للنظام في منطقة القبائل مما دفع الرئيس أحمد بن بلة إعلان الحالة الاستثنائية وتحميد العمل بالدستور وتركيز السلطة بشكل مفرط والتشريع بموجب مراسيم في كل المجالات وتولي كامل السلطات إلى غاية الإطاحة به من طرف العقيد هواري بومدين في 19 جوان 1965. لقد عمل الرئيس أحمد بن بلة على تهميش المجلس الوطني الذي لم تتجاوز عهده تسعة أشهر وكان نشاطه وهزيباً ودوره ضعيفاً تضاءل دوره مع مرور الوقت حتى أوشك على الاختفاء من الساحة السياسية خلال أيامه الأخيرة³³³.

لقد استلهم المؤسس الدستوري الجزائري أثناء إعداد دستور 1963 أفكاره من دساتير الديمقراطيات الغربية التي تطورت وتبلورت في مناخ اجتماعي وسياسي يختلف تماماً عن واقع النظام السياسي الجزائري.

³³² صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 31-32.

³³³ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص. ص 35-36

فدستور 1963 لم يوضع لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث كما هو معروف في دساتير الدول الديمقراطية، لأن وجود سلطة تشريعية حقيقية لا يتحقق بوجود نص الدستور فقط بل هو سمة ملازمة لنظام الديمقراطية النيابية القائمة على مبدأ الانتخاب والتداول على السلطة³³⁴ لأن السلطة لا تستمد من النصوص والمواثيق فقط، بل تتطلب وجود مناخ ملائم يتميز بمستوى معين من الحرية والديمقراطية، ووجود طبقة سياسية واعية ومسؤولة، ونواب يمارسون صلاحياتهم بصفة فعلية. فبالرغم من الصلاحيات النظرية التي منحها دستور 1963 للسلطة التشريعية إلا أن المجلس الوطني لم يمارسها لخلق توازن مع سلطة رئيس الجمهورية الذي كان يتمتع بصلاحيات واسعة من أهمها تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها وتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد وتنفيذ القوانين والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية والتشريع بالأوامر³³⁵.

لقد اتسم النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة بعدم التجانس والاستقرار فلم تتمكن السلطة التشريعية من القيام بدورها التشريعي والتأسيسي، كما فشلت في استعمال الأدوات الدستورية والقانونية المتاحة لسحب الثقة من الرئيس وتعيين حكومة جديدة. وحتى العقيد بومدين وجماعته لم يفكروا في استعمال الدستور لسحب الثقة من الرئيس بل لجؤوا لوسائل أخرى أكثر فعالية لتنفيذ هذه المهمة. فمن غير

¹⁰المرجع السابق، ص 40

³³⁵المواد 48 و58 من دستور 1963

المعقول في ظل هذا الوضع أن نتظر من مجرد مواد دستورية أن تخلق سلطة تشريعية قوية يمكن أن تكون لها مكانة هامة في النظام السياسي.

ثالثا. نظام 19 جوان وإنشاء مجلس الثورة

أصدر العقيد هواري بومدين، وزير الدفاع الوطني بعد حركة 19 جوان بيانا ألغى به العمل بدستور 1963 وأنشأ هيئة قيادية جماعية تتكون من 26 عضوا تحت رئاسته سميت مجلس الثورة كلفت "بالقيام بجميع التدابير والاحتياطات لضمان النظام وحماية الأمن والسهر على سير المؤسسات القائمة والمرافق العامة"³³⁶. وبعد استتباب الوضع، أصدر العقيد بومدين في 10 جويلية 1965 أمرا يتضمن تأسيس الحكومة وتحديد صلاحياتها والعلاقة بينها وبين مجلس الثورة، حيث كلفها بسلطة التشريع والتنفيذ عن طريق الأوامر والمراسيم بتفويض من مجلس الثورة وتحت سلطته ورقابته³³⁷. وسمي هذا الأمر المتكون من ستة مواد من طرف بعض رجال القانون بالدستور الصغير الذي تم العمل به إلى غاية المصادقة على دستور 1976.

نظريا، يظهر من هذا النظام أن مجلس الثورة هو صاحب السلطة العليا يتمتع بجميع السلطات وله كل الصلاحيات في تشكيل الحكومة ورقابتها ومحاسبتها، ولكن في واقع الأمر كان هذا المجلس مجرد أداة في

¹² بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 جوان 1965، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ص 803 سنة 1965
³³⁷ الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ص 831

يد العقيد هواري بومدين، فهو رئيس مجلس الثورة ورئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع، فهو محور النظام السياسي حيث بلغ تركيز السلطة في الجزائر في تلك الفترة حده الأقصى³³⁸.

لم يكن لمجلس الثورة مقر خاص به، فكانت اجتماعاته تتم برئاسة الجمهورية بغير انتظام وبطلب من الرئيس فقط الذي يستبعد من الاجتماعات من يشاء. وكانت السلطة الفعلية داخل هذا المجلس لمجموعة صغيرة احتلت مواقع سياسية مهمة داخل الحكومة كوزير الخارجية، عبد العزيز بوتفليقة، ووزير الداخلية، أحمد مدغري وقائد الدرك الوطني، أحمد بن شريف ومدير الأمن الوطني، الطيب العربي. فمن إجمالي 26 عضوا من أعضاء مجلس الثورة لم يتبق مع نهاية حكم الرئيس بومدين إلا ثمانية أعضاء فقط³³⁹.

زيادة على ذلك، فقد تم تهميش الحزب في تلك الفترة من طرف العقيد هواري بومدين الذي صرح في 5 جويلية 1965 بأن "الحزب ينشط ويوجه ويراقب ولا يسير أو يحل محل الدولة"³⁴⁰. فلم يكن للحزب أي سلطة مبادرة أو مشاركة في اتخاذ القرار واقتصر دوره على المشاركة في بعض المهام التي يقرر مجلس الثورة بخصوصها³⁴¹. واتسمت تلك الفترة بهيمنة العقيد بومدين المطلقة على الدولة والحزب وأصبح هو مركز القرار، يحدد السياسة الداخلية والخارجية، ويمثل الحزب داخل مجلس الثورة بأمانة تنفيذية يقتصر دورها على تنفيذ قرارات المجلس، وقد ذهب العقيد بومدين في تلك الفترة إلى وصف حزب جبهة التحرير الوطني بأنه جسد بلا روح وحوله إلى مجرد هيكل يجمع من يبحث على منصب في جهاز الدولة أو

³³⁸ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 44.

³³⁹ عبد الناصر جابي، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، نفس المرجع المذكور، ص 97.

340 Discours du président Boumediene, Tome 1, P21

341 Mohamed Tahar BEN SAADA, P 59.

يحافظ عليه، وينظم حملات الدعاية لصالح سياسته وخياراته. بصفة عامة لم يلعب الحزب دورا رئيسيا في رسم السياسة العامة في البلاد من 1962 إلى 1988 بل كان مجرد أداة من أجل التعبئة من خلال المنظمات الجماهيرية³⁴².

رابعا. دستور 1976 وتكريس مركزية سلطة رئيس الجمهورية

على غرار نظام 19 جوان 1965 تميز النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1976 بهيمنة رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة والأمين العام للحزب على مؤسسات الحزب والدولة. فقد كان يتمتع بصلاحيات دستورية وسياسية واسعة، يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، ويتولى القيادة العليا لجميع القوات المسلحة ومسؤولية الدفاع الوطني، ويقرر السياسة العامة للبلاد الداخلية والخارجية، ويرأس الاجتماعات المشتركة للحزب والدولة، يضطلع بالسلطة التنظيمية، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية بما فيهم أعضاء الحكومة³⁴³، وله حق إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب³⁴⁴. يتدخل رئيس الجمهورية في تركيبة المؤسسة التشريعية وتكوينها منذ إنشائها، من خلال تحديد القوائم النهائية للمرشحين لعضوية المجلس الشعبي الوطني الذين تختارهم اللجان الولائية³⁴⁵.

³⁴²Ibid, p 61

³⁴³المادة 111 من دستور 1976

³⁴⁴المواد 119 و120 و122 من دستور 1976

³⁴⁵المادة 128 من دستور 1976

أما من حيث الصلاحيات فالمجلس الشعبي الوطني كان يتمتع بصلاحيات قليلة مقارنة بدستور 1963 ولم يرقَ أبداً إلى مرتبة سلطة. فكان دور النواب في مجال الرقابة يقتصر على توجيه الأسئلة الكتابية دون الشفوية تفادياً لإحراج أعضاء الحكومة. لم يرتب الدستور أي جزاء في حالة عدم تجاوب الحكومة مع المجلس إذا طلب استجوابها وسماع أحد أعضائها³⁴⁶. كما قيد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني العديد من صلاحياته الدستورية الرقابية وجعل ممارستها أمراً صعباً³⁴⁷.

زيادة على ما سبق، لم يتوفر المجلس الشعبي الوطني على أدوات دستورية تمكنه من تحريك مسؤولية الحكومة وإسقاطها أو التأثير في منصب رئيس الحكومة لأنه هو الأمين العام للحزب ورئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر يتمتع باستقلالية تامة عن المؤسسة التشريعية من جهة ويحق له حلها أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة. فالأدوات الدستورية التي تتوفر عليها المؤسسة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية لا يمكن اللجوء إليها في ظل نظام سياسي يتميز بسيطرة نفس الشخص على مقاليد الأمور في الحزب والدولة. فهذا التداخل الكبير بين مؤسسات الحزب والدولة جعل من الرئيس هواري بومدين مفتاح قبة النظام، حكم البلاد بطريقة أشد من التي حكم بها

³⁴⁶المواد 126 و151 و161 و162 و184 و187 من دستور 1976

³⁴⁷المواد 142 و144 و149 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

الرئيس بن بلة، وركز جميع السلطات بين يديه، خاصة في غياب معارضة قادرة على منافسته ومساءلته³⁴⁸، واتخذ عدة قرارات وأصدر عدة توجيهات دون الرجوع إلى البرلمان³⁴⁹.

لقد دستر الرئيس هواري بومدين سلطاته بموجب دستور 1976 وكرسها من خلال الممارسة، وحصل على استقلال شبه كامل عن المجموعة التي كانت قريبة منه داخل مجلس الثورة³⁵⁰. فقد منحته الانتخابات التشريعية والرئاسية التي نظمها بعد تبني دستور 1976 الحفاظ على موقعه ومكانته وشرعنة سلطته ونظامه وإقصاء كل الشخصيات التي شاركت في حركة 19 جوان وأصبح يحكم لوحده باسم الشعب³⁵¹. وبعد وفاة الرئيس بومدين سنة 1978، حاول الرئيس الشاذلي بن جديد الذي وصفه الملاحظون بالرجل الضعيف في المركز القومي، إعادة الاعتبار لحزب جبهة التحرير الوطني وإعطائه مركزا ودورا أكبر في الحياة السياسية، فقام بتعيين محمد الشريف مساعديه أمينا دائما للجنة المركزية للحزب ليلعب دورا بارزا في الحياة السياسية وتوجيه النظام.

لقد تميزت الدساتير الجزائرية في ظل نظام الأحادية الحزبية بتناقضات كبيرة في منهجيتها والتماسك بين موادها وخياراتها والتناقض مع الواقع السياسي والاجتماعي الجزائري. فلا يمكن لنظام سياسي يقوم على الحزب الواحد كمصدر لجميع السلطات بأن يتبنى آليات دستورية ديمقراطية تعمل على خلق توازن بين

³⁴⁸Décret n°63-279 du 14 août 1963 portant interdiction des associations à caractère politique, **J.O.R.A.D.P.**, année 1963, p 834 nn

³⁴⁹عبد النور ناجي، مرجع سبق ذكره، ص 42

³⁵⁰عبد الناصر جابي، كيف يصنع القرار في الانظمة العربية، نفس المرجع المذكور، ص 97.

³⁵¹صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 51.

السلطات مقتبسة من دساتير وأنظمة سياسية ديمقراطية لا يمكن تطبيقها إلا في ظل أنظمة سياسية قائمة على التعددية الحزبية والسياسية. وهذا ما جعل المجلس الشعبي الوطني مجرد هيئة تضيئي الشرعية على ممارسات السلطة التنفيذية، وتصوت بنعم وتقوم بهذا الدور "بمنتهى الامتثالية والتزام كامل بطاعة المرؤوس للرئيس"³⁵² إلى أن هبت رياح الديمقراطية في الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988.

خامسا. السلطة التشريعية بعد أحداث أكتوبر 1988، مقاومة الديمقراطية ورياح التغيير

عرفت الجزائر في منتصف الثمانينات أزمة اقتصادية واجتماعية خانقة نتيجة انخفاض أسعار البترول وبرز ندرة في المواد الغذائية الأساسية في الأسواق، مما أدى إلى اندلاع احتجاجات شعبية في الشارع الجزائري في 5 أكتوبر 1988 اتسمت بتحطيم المنشآت العمومية التابعة للحزب والدولة والمطالبة بتحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطن. وقد أدت هذه الأحداث إلى خروج الطبقة السياسية الجزائرية المعارضة بمختلف أطيافها وتوجهاتها إلى العلن ومطالبتها بالتغيير والديمقراطية والانفتاح السياسي والاقتصادي ومزيدا من الحريات الفردية والجماعية.

وفي خضم هذه الظروف، بادر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بإصلاحات سياسية واقتصادية لتهدئة الوضع وتلبية مطالب الشارع والطبقة السياسية. غير أن التيار المحافظ من حزب جبهة التحرير الوطني في المجلس الشعبي الوطني صاحب الأغلبية في تلك الفترة أبدى معارضة شديدة لتلك الإصلاحات، وصارت المؤسسة التشريعية حلبة للصراع بين أجنحة النظام ومنبرا لمقاومة التغيير ونقد

³⁵² صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 74

الإصلاحات بهدف مواصلة الاحتفاظ بالسلطة واحتكارها وهيمنة الحزب الواحد على دواليبها. فالبرلمان الذي من المفروض أن يمثل تطلعات الشعب واهتماماته وانشغالاته راح يسبح ضد التيار ويعارض الإصلاحات التي بادر بها رئيس الجمهورية كرد فعل لغليان الشارع الذي كان يطالب بالتغيير والديمقراطية. فظهر المجلس الشعبي الوطني بوجه جديد وأصبح يعبر عن سخطة تجاه السلطة التنفيذية التي كانت سائرة في طريق الإصلاحات وأصبح يعارض كل المشاريع المتعلقة بالشق السياسي التي تهدد مستقبله كقانون الانتخابات³⁵³.

غير أن هذه المقاومة لم تتن رئيس الجمهورية من المضي قدما في إصلاحاته ومواجهة المجلس وتجاهله تلبية لطلبات الشارع، حيث قام بإجراء تعديل دستوري بتاريخ 3 نوفمبر 1988 باللجوء مباشرة إلى الشعب متجاوزا المؤسسة التشريعية المقاومة للديمقراطية والتغيير. وبموجب هذا التعديل تم الفصل بين الحزب الواحد والدولة وتبني ازدواجية السلطة التنفيذية بإنشاء منصب رئيس الحكومة وإقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

لم يكن هذا التعديل الجزئي لدستور 1976 كافيا لتلبية متطلبات الشارع الجزائري والطبقة السياسية والمرحلة الجديدة، ولهذا بادر رئيس الجمهورية بمشروع دستور جديد تمت الموافقة عليه في استفتاء شعبي

³⁵³ نفس المرجع، ص 86

في 23 فبراير 1989³⁵⁴. فهل فعلا خلق دستور 1989 توازنا حقيقيا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أدى

إلى بروز سلطة تشريعية قوية تلعب الدور المنوط بها في النظام السياسي الجزائري؟

لقد حاول المؤسس الدستوري بموجب دستور 1989 التخفيف من تركيز السلطة بين يدي رئيس الجمهورية بتبني بعض مبادئ النظام البرلماني بإقرار مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وأصبح رئيس الحكومة بموجب الوضع الجديد المسؤول المباشر عن رسم السياسات العامة في الدولة وتنفيذها تحت سلطة وتوجيه رئيس الجمهورية، وقسمت الصلاحيات بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الذي بقي محور النظام السياسي، حيث احتفظ بصلاحيات واسعة تمثلت خاصة في حق حل البرلمان والتشريع بالأوامر وممارسة السلطة التنظيمية والتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بما فيها منصب رئيس الحكومة والوزراء، وتقرير السياسة الخارجية وقيادة القوات المسلحة.

بالرغم من استمرار مركزية رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 إلا أن وضع السلطة التشريعية بات أحسن مما كان عليه سابقا بسبب الانفتاح الديمقراطي، فقد اعترف دستور 1989 للسلطة التشريعية بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وللنواب بحق المبادرة بالقوانين، ومناقشة برنامج الحكومة والموافقة عليه أو رفضه، والرقابة على عمل الحكومة من خلال آليات الأسئلة الشفوية

³⁵⁴المرسوم 89-18 المؤرخ في 28/2/1989، المتضمن نشر تعديل دستور 1989 الموافق عليه بموجب استفتاء شعبي الذي نظم في 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص 234.

والكتابية والاستجواب، ولجان التحقيق البرلمانية، ومناقشة سياسة الحكومة أثناء تقديم بيان السياسة العامة، وإسقاطها بإيداع ملتصق رقابة³⁵⁵.

بالنسبة للسياسة الخارجية لم يحصل أي تطور في صلاحيات السلطة التشريعية مقارنة مع ما كان عليه في دستور 1976، حيث منح الدستور الحق للمجلس الشعبي الوطني إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بطلب من رئيسه أو من رئيس الجمهورية وإصدار لائحة بخصوص السياسة الخارجية، واشترط موافقة المجلس الشعبي الوطني على معاهدات السلم والتحالف والاتحاد واتفاقيات الهدنة، والمعاهدات المتعلقة بالحدود وقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية³⁵⁶.

لقد تم إعداد دستور 1989 في ظل ظروف صعبة مرت بها الجزائر في تلك الفترة، تميزت بأزمة سياسية حادة وأزمة اقتصادية خانقة، وضغط من الشارع أدخل البلاد في تجربة ديمقراطية بدون مقدمات موضوعية في إطار مشروع ديمقراطي فرضته الظروف لم يتم التخطيط له جيدا لا من طرف السلطة أو المعارضة. فالمؤسس الدستوري الجزائري استلهم مشروعه من الدستور الفرنسي الذي وضع لتسيير مجتمع مارس الديمقراطية منذ نجاح الثورة الفرنسية سنة 1789، وكان عصارة لتطور نظام ديمقراطي نظر له فلاسفة

³⁵⁵المواد 76 و77 و80 و92 و124 و125 و127 و128 و151 من دستور 1989

³⁵⁶المادة 122 من دستور 1989

كبار مثل مونتسكيو وجون جاك روسو وثورة دعمتها طبقة برجوازية تمتلك وسائل الإنتاج سمحت لها بدفع المشروع الديمقراطي إلى نهايته.

غير أن الجزائر في فترة التسعينات لم تحدث قطيعة كاملة مع ممارسات الماضي ولم تعرف تغييرا حقيقيا في الذهنيات أو الممارسات بل قدمت نصا دستوريا لمواجهة ضغط الشارع والطبقة السياسية الفتية التي برزت في تلك الفترة. فالسلطة القائمة تبنت التعددية الحزبية ولكن بقيت تمارس السياسة بذهنية الحزب الواحد، أما المعارضة فنظرا لنقص خبرتها ومعرفتها بالعمل السياسي لم تكن في المستوى المطلوب، حيث مارست السياسة بشكل فوضوي، فتم اعتماد أحزاب سياسية متطرفة قائمة على أساس ديني معادية للديمقراطية ولا تعترف بها وأخرى تنادي في كل مرة بإقحام المؤسسة العسكرية في العمل السياسي لحماية الديمقراطية، مما جعل الانطلاقة أكثر من سيئة وأدى إلى فشل المسار الديمقراطي أمام أول تجربة انتخابية تعددية في تاريخ الجزائر وتوقيف المسار الانتخابي وتجميد العمل بالدستور في يناير 1991، فسارت الأمور في نهج غير صحيح لا يخدم الديمقراطية، وتضمنت هذه التجربة القصيرة التي لم تتجاوز ثلاث سنوات، أخطاء وممارسات أضرت بالديمقراطية³⁵⁷، ودخلت البلاد منذ تلك الفترة في أزمة سياسية وأمنية دامت أكثر من عشر سنوات.

³⁵⁷ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره

سادسا. الهيئات التشريعية الانتقالية في ظل الأزمة

لقد مرت الجزائر خلال فترة التسعينات من القرن العشرين بمرحلة صعبة من تاريخها عرفت خلالها أزمة متعددة الأبعاد. فبعد استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني وتجميد العمل بالدستور تم استحداث هيئات تنفيذية وتشريعية انتقالية لتسيير أصعب مرحلة مرت بها الجزائر المستقلة. وأمام هذا الوضع الصعب قرر المجلس الأعلى للأمن في يناير 1991 إنشاء المجلس الأعلى للدولة كهيئة تنفيذية وتشريعية يساعدها مجلس وطني استشاري ثم بعد ذلك تعيين رئيس دولة كسلطة تنفيذية إلى جانبه مجلس وطني انتقالي كهيئة تشريعية.

1. المجلس الأعلى للدولة والمجلس الوطني الاستشاري: لقد أدت استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني في يناير 1992 إلى حدوث فراغ دستوري وغياب أهم مؤسستين منتخبتين من مؤسسات الدولة مما أدى إلى انفجار أزمة سياسية وأمنية خطيرة استحالت بعدها مواصلة المسار الديمقراطي. وقد أدى هذا الوضع إلى توقيف المسار الانتخابي واستحداث هيئة تداولية مؤقتة لسد الفراغ المؤسسي، سميت المجلس الأعلى للدولة³⁵⁸ ترأسها المجاهد والقيادي في جبهة التحرير الوطني التاريخية، محمد بوضياف بعضوية كل من وزير الدفاع الوطني، اللواء خالد نزار، وأمين عام المنظمة الوطنية للمجاهدين، علي كافي، وعميد مسجد باريس، تيجيني هدام، والمجاهد علي هارون. ونظرا للوضع الأمني الخطير الذي

³⁵⁸ إعلان مؤرخ في 14 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3، سنة 1992، ص 80.

كانت تمر به البلاد في تلك الفترة والأزمة السياسية غير المسبوقة، تركزت كل الصلاحيات والسلطات التشريعية والتنفيذية بين يدي هذه الهيئة، التي سخرت كل مجهوداتها لاستتباب الأمن وحماية الدولة من الأخطار.

ومن أجل سد الفراغ الذي تركه حل المجلس الشعبي الوطني تم إنشاء هيئة استشارية وطنية لمساعدة المجلس الأعلى للدولة³⁵⁹ سميت المجلس الوطني الاستشاري. تشكلت هذه الهيئة من ستين عضوا يعينهم المجلس الأعلى للدولة من بين الشخصيات التي تنتمي إلى عالم الشغل والاقتصاد والتربية والشباب والثقافة والعلوم، اقتصر دورها على تقديم الاستشارات للمجلس الأعلى للدولة³⁶⁰.

2. رئيس الدولة والمجلس الوطني الانتقالي: مع اقتراب انقضاء مهمة المجلس الأعلى للدولة التي حددت بنهاية سنة 1993، وتأزم الوضع الأمني والسياسي والاقتصادي في الجزائر أطلقت السلطة السياسية مبادرة للحوار الشامل مع الأحزاب السياسية وفعاليات المجتمع المدني من أجل إيجاد حل سياسي للأزمة التي كانت تعيشها البلاد، توجت بعقد ندوة في يناير 1994، سميت ندوة الوفاق الوطني شاركت فيها أحزاب سياسية ومنظمات وطنية ومهنية وجمعيات شبابية ونسائية. وقد أفضت هذه الندوة إلى الاتفاق

³⁵⁹الفقرة 6 من إعلان المجلس الأعلى للأمن

³⁶⁰مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92-02 المؤرخة في 14/4/1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، سنة 1992، ص 815.

على أرضية الوفاق الوطني³⁶¹، التي أنشأت هيئات وطنية كلفت بتسيير المرحلة الانتقالية إلى غاية انتخاب مؤسسات دستورية، وهي رئاسة الدولة كسلطة تنفيذية والمجلس الوطني الانتقالي كهيئة تشريعية. تشكل المجلس الوطني الانتقالي من 200 عضوا تم تعيينهم بموجب مرسوم من بين ممثلي الإدارة والأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية. كلف هذا المجلس بوظيفة التشريع عن طريق الأوامر³⁶²، من خلال المصادقة بالأغلبية البسيطة على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة. فأرضية الوفاق الوطني لم تعترف بهذا المجلس كسلطة تشريعية لها صلاحيات التشريع ورقابة أعمال السلطة التنفيذية، بل مجرد هيئة انتقالية مكلفة بوظيفة التشريع بموجب أوامر كامتداد لفترة المجلس الاستشاري الوطني تم خلالها الموافقة على مجموعة مهمة من القوانين من أهمها قانون الخوصصة، وقانون مجلس المحاسبة، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون الانتخابات³⁶³.

لقد كان كل من المجلس الوطني الاستشاري والمجلس الوطني الانتقالي مجرد هيئتين استحدثتا في ظروف سياسية وأمنية صعبة مرت بها البلاد لسد الفراغ السياسي والمؤسسي للظهور بمظهر البرلمان أمام الرأي العام. فالوضع الاستثنائي في تلك الفترة لم يكن يسمح بوجود مؤسسة تشريعية نظرا لعدم توفر الظروف لإجراء انتخابات حرة وديمقراطية. فمن المؤكد بأنه يصعب وجود سلطة تشريعية قوية ونافذة تمارس

³⁶¹مرسوم رئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 1994/1/29 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 6 لسنة 1994.

³⁶² المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني.

³⁶³صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 128

صلاحياتها الدستورية بكل فعالية في ظل أوضاع أمنية وسياسية صعبة كالتى مرت بها الجزائر خلال فترة

التسعينات، لأن السلطة التشريعية القوية تتطور في سياق ديمقراطي تعددي ومعارضة سياسية قوية.

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية والثنائية البرلمانية

سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية الحزبية والازدواجية البرلمانية، وتقييم تطور هذه السلطة ودورها في الحياة السياسية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية ومكانتها داخل النظام السياسي من خلال دراسة كل غرفة من غرفتي البرلمان، وهما: المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية الحزبية (أولا) اعتماد نظام البيكاميرالية وإنشاء مجلس الأمة (ثانيا).

أولا. المجلس الشعبي الوطني

تم انتخاب أول مجلس شعبي وطني تعددي في الجزائر في 5 يونيو 1997 في إطار دستور 1996³⁶⁴. وقد أفرزت تلك الانتخابات مجلسا يتشكل من 380 عضوا يمثلون 10 أحزاب وثلاثة تيارات سياسية، هي: التيار الوطني المتمثل في جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي الذي تحصل على 218 مقعدا وهو ما يمثل نسبة 57% من العدد الإجمالي لمقاعد المجلس الشعبي الوطني، والتيار الإسلامي المتمثل في حركة مجتمع السلم وحركة النهضة، الذي تحصل على 103 مقعدا وهو ما يمثل نسبة 27%، والتيار الديمقراطي المتمثل في جبهة القوى الاشتراكية والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية الذي تحصل على 38 مقعدا وهو ما يمثل نسبة 10%. لقد تشكلت الخريطة السياسية داخل المجلس الشعبي الوطني بهذا

³⁶⁴ إعلان المجلس الدستوري رقم 01-97 مؤرخ في 9 يونيو 1997 متعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 40 المؤرخ في 11 يونيو 1997.

الشكل منذ تلك الانتخابات وتكرست بنسب متفاوتة بين التيارات الثلاثة. فهل عززت التعددية الحزبية من مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري؟

لتقييم مكانة المجلس الشعبي الوطني في النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية الحزبية مقارنة مع ما كان عليه وضعه في ظل الحزب الواحد، سنقوم بدراسة وتقييم علاقته مع السلطة التنفيذية بعد التعديلات التي طرأت على الدستور منذ 1996 من خلال ممارسته لصلاحياته التشريعية والرقابية.

1. **التشريع، صلاحية يتقاسمها البرلمان مع رئيس الجمهورية:** يعتبر التشريع أهم وظيفة تقوم بها السلطة التشريعية، فهي من صميم صلاحياتها وسبب وجودها. لم يستأثر البرلمان الجزائري بهذه الصلاحية منذ الاستقلال إلى غاية اليوم بل تقاسمها دائما مع رئيس الجمهورية الذي منحت له كل الدساتير الجزائرية منذ دستور 1963 إلى غاية دستور 2020 باستثناء دستور 1989 حق التشريع بموجب الأوامر. يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة خلال العطلة البرلمانية وفي حالة شغور البرلمان وفي الحالات الاستعجالية³⁶⁵. كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في مدة أقصاها 75 يوما³⁶⁶.

³⁶⁵ المادة 58 من دستور 1963 والمادة 153 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1996 والمادة 142 من الدستور المعدل سنة 2020

³⁶⁶ المادة 142 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020، مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020.

زيادة على التشريع عن طريق الأوامر، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات التي لا تدخل ضمن القانون عن طريق المراسيم الرئاسية. ففي الوقت الذي حدد فيه المؤسس الدستوري بصفة حصرية الميادين التي يشرع فيها البرلمان أطلق العنان للسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية ممارسة سلطة التنظيم في كل المجالات الخارجة عن إطار التشريع³⁶⁷.

كما تتدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال تقديم مشاريع القوانين، حيث أثبتت الممارسة بأن أكثر من تسعين بالمائة من مشاريع القوانين تقدمها الحكومة، ولا يبادر نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة سوى بعشرة بالمائة من مشاريع القوانين فقط. وتقتصر المبادرة من طرف أعضاء مجلس الأمة على ثلاثة مجالات فقط وهي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. ولهذا تبقى السلطة التنفيذية تتحكم في العملية التشريعية نظرا لما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية ومعلومات لأنها ترأس الجهاز الإداري المتمثل في الوزارات والإدارات، وهذا الأمر لا يقتصر على الجزائر فقط بل هو معمول به في كل الأنظمة السياسية في العالم.

بعد دراسة مشاريع القوانين من طرف اللجان البرلمانية المختصة ومناقشتها والتصويت والموافقة عليها في الجلسات العامة في كل غرفة من غرفتي البرلمان تحال إلى رئيس الجمهورية من أجل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية. وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من استعمال حقه في طلب قراءة ثانية أو إخطار المجلس

³⁶⁷المادة 53 من دستور 1963، والمادة 10/111 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996 والمادة 141 من الدستور المعدل سنة 2020

الدستوري للنظر في دستورية المشروع الذي وافق عليه البرلمان. وفي حالة طلب قراءة ثانية مجال النص على البرلمان لدراسته من جديد مع اشتراط الموافقة عليه بأغلبية ثلثي أعضائه من أجل تمريره.

زيادة على ماسبق، يحتل رئيس الجمهورية مكانة مهمة في النظام السياسي الجزائري من خلال ممارسته حق المبادرة بالتعديل الدستوري. ومن أهم الأمثلة التي أظهرت هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال هي القانون المتضمن التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية سنة 2008 ووافق عليه البرلمان المجتمع بغرفتيه بمختلف تياراته الإسلامية والوطنية والديمقراطية³⁶⁸. فهذا التعديل الذي فتح العهود الرئاسية ورفع القيد على رئيس الجمهورية لإعادة الترشح أكثر من مرتين هو من أطلق العنان لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة لإعادة الترشح لعهدة ثالثة ثم عهدة رابعة والتفكير في عهدة خامسة وهو في أسوأ حالته الصحية، مما أثر سلبا على المسار الديمقراطي والحكم الرشيد في الجزائر وخلق فسادا سياسيا وإداريا أثر بصفة كبيرة على الاقتصاد الوطني ومناخ الأعمال، مما دفع بالشعب الجزائري للخروج إلى الشارع في فبراير 2019 للتعبير عن رفضه لهذا الوضع غير المقبول الذي أضعف الدولة الجزائرية ومؤسساتها وشوه سمعتها، في حراك مبارك شهد كل العالم بسلميته وصحح الانحراف الخطير الذي عرفته الجزائر في تلك الفترة.

³⁶⁸القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63 لسنة 2008.

زيادة على ماسبق، عزز التعديل الدستوري لسنة 2008 من مكانة رئيس الجمهورية أكثر فأكثر على حساب السلطة التشريعية من خلال استبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول. فبعد ما كان رئيس الحكومة مؤسسة تنفيذية لها وزنها في النظام السياسي وبرنامجا خاصا أصبح مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية ومنسق لعمل الحكومة من خلال تقديم وتنفيذ مخطط عمل³⁶⁹.

2. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: تتعدد وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

فهي تتمثل في مناقشة برنامج الحكومة ومخطط عملها، ومناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، والسؤال البرلماني الشفهي والكتابي ولجان التحقيق البرلمانية والتصويت بالثقة والاستجواب وملتمس الرقابة. تنقسم هذه الأدوات إلى قسمين فمنها ما يترتب عليه المسؤولية السياسية للحكومة وإسقاطها كملتمس الرقابة والتصويت بعدم الثقة، ومنها ما لا يترتب مسؤولية الحكومة السياسية كالأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق البرلمانية³⁷⁰. فالمجلس الشعبي الوطني بصفته ممثلا للشعب يمارس كل أدوات الرقابة البرلمانية ويستأثر بالأدوات التي تؤدي إلى ترتيب مسؤولية الحكومة وإسقاطها³⁷¹. أما مجلس الأمة فدوره الرقابي يقتصر على تحريك الأدوات الرقابية التي لا تثير مسؤولية الحكومة³⁷². سنتطرق فيما يلي لكل الأدوات والوسائل الرقابية التي يستعملها البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة وتقييم مدى فعاليتها.

المادتين 79 و80 من دستور 1996 المعدل سنة 2008369

³⁷⁰Maurice Duverger, **le système politique français, Droit constitutionnel et systèmes politiques**, Presse universitaire de France, 18eme édition, 1985, p 394.

³⁷¹المواد 161 و162 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁷²المواد 155 - 160 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

مناقشة مخطط عمل الحكومة وبرامجها: تعد مناقشة برنامج الحكومة ومخطط عملها بمثابة الرقابة السابقة لأعمال السلطة التنفيذية من طرف السلطة التشريعية، حيث تمكن هذه الأخيرة من فهم سياسة الحكومة وتوضيح أهدافها وطرق تنفيذها ومراجعتها وطلب تكييفها حسب رؤية السلطة التشريعية. ولهذا الغرض، بعد تعيينه من طرف رئيس الجمهورية يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة قبل مباشرة مهامه الدستورية مخطط عمل حكومة أو برنامجا للمجلس الشعبي الوطني الذي يجري مناقشة عامة حوله. ويمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة تكييف مخطط عمله أو برنامج الأغلبية البرلمانية حسب مناقشاته والموافقة عليه كما يمكن له رفضه وإجبار الوزير الأول على الاستقالة³⁷³. ومن هنا يظهر بأن المجلس الشعبي الوطني يتوفر على الأدوات الدستورية لفرض مكانته أمام السلطة التنفيذية من خلال مناقشة برنامج الحكومة ومخطط عملها وطلب تكييفه والموافقة عليه أو إسقاط الحكومة في حالة عدم الموافقة على برنامجها أو مخطط عملها. فهل مارس البرلمان الجزائري فعليا هذه الصلاحية؟

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول مخطط العمل أو برنامج الأغلبية البرلمانية لمجلس الأمة الذي يمكن له إصدار لائحة دعم ومساندة أو لائحة نقد فقط بخصوص المشروع دون إمكانية طلب تكييفه أو رفضه وإجبار الوزير الأول أو رئيس الحكومة على الاستقالة³⁷⁴.

³⁷³ المادة 107 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁷⁴ المادة 106 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

لقد تقدمت كل الحكومات المتعاقبة ببرامجها ومخططات عملها أمام المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مما مكن الغرفتين من ممارسة صلاحياتهم الرقابية القبلية وإبداء آرائهم وانشغالهم بخصوصها ونقدها. ولكن بالرغم من أهمية هذه المناقشات لم يسبق وأن رفض أي مجلس برنامجا أو مخطط عمل تقدم به أحد الوزراء الأولون أو أحد رؤساء الحكومات الجزائرية المتعاقبة. فحتى في حالة تعيين وزيراً أولاً لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية لم يتجرأ المجلس على ذلك. ففي 23 يونيو 2008 وافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الوزير الأول والأمين العام للتجمع الوطني الديمقراطي أحمد أويحيى بالرغم من خسارة حزبه في الانتخابات التشريعية، حيث تحصل على 61 مقعداً فقط مقابل 163 مقعداً لحزب جبهة التحرير الوطني غريمه في السلطة الذي أنهى رئيس الجمهورية مهام أمينه العام عبد العزيز بلخادم كوزير أول بالرغم من حصول حزبه على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني.

مناقشة بيان السياسة العامة: يفرض الدستور الجزائري على الوزير الأول أو رئيس الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني، تعقبه مناقشة لعمل الحكومة من طرف النواب. ويمكن لهذه المناقشة أن تحتتم بإصدار لائحة معارضة تمكن النواب المعارضون من التعبير عن عدم رضاهم على سياسة الحكومة بتقديم ملاحظاتهم واقتراحاتهم وانشغالهم بشأنها. كما يمكن لنواب الموازنة إصدار لائحة تأييد ومساندة ودعم للحكومة³⁷⁵. فإذا كانت مناقشة برامج الحكومة ومخططات عملها بمثابة رقابة سابقة للسلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية فإن مناقشة بيان السياسة العامة يعد بمثابة

³⁷⁵المادة 111 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

رقابة لاحقة تمكن النواب من تقييم مدى تنفيذ الحكومة لبرنامجها أو مخطط عملها الذي وافق عليه البرلمان.

ما يمكن ملاحظته هنا هو أن الحكومة لم تلتزم دوماً بتقديم بيان السياسة العامة سنوياً أمام المجلس الشعبي الوطني. فمنذ 1998 إلى غاية 2005 لم تقدم الحكومات المتعاقبة بيان السياسة العامة أمام النواب إلا أربع مرات فقط³⁷⁶، مما دفع المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2020 على إجبار رئيس الحكومة أو الوزير الأول بتقديم بيان السياسة العامة سنوياً أمام المجلس الشعبي الوطني³⁷⁷.

ملتمس الرقابة: يعتبر ملتمس الرقابة من أهم وسائل الرقابة التي يمكن أن يلجأ إليها المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة وتحريك مسؤوليتها وإسقاطها. يتم التصويت على هذا الإجراء أثناء مناقشة بيان السياسة العامة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو على إثر استجواب الحكومة³⁷⁸. فهل فعلاً هذه الوسيلة فعالة ويمكن من خلالها التأثير على الحكومة؟

لقد حدد الدستور شروطاً صعبة للجوء لملتمس الرقابة وإسقاط الحكومة، حيث اشترط مبادرة سبع 7/1 نواب المجلس الشعبي الوطني بهذا الإجراء وموافقة ثلثيهم عليه، مما جعل من هذه الآلية مجرد مادة دستورية نظرية غير قابلة للتطبيق ليس إلا وممارستها شبه مستحيلة. فمنذ تبني هذه الآلية في دستور 1989 لم يتم استعمالها ولو مرة واحدة من طرف النواب.

³⁷⁶ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، الطبعة الثانية، ص 166 و167.

³⁷⁷ المادة 111 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁷⁸ المواد 161 و162 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

التصويت بالثقة: منح المؤسس الدستوري لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حق طلب التصويت بالثقة مقابل حق النواب في تحريك مسؤولية الحكومة أثناء تقديم بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على ملتصق الرقابة³⁷⁹. عادة ما لا يلجأ الوزير الأول أو رئيس الحكومة إلى هذه الآلية إلا إذا تأكد بأن له أغلبية كبيرة داخل المجلس الشعبي الوطني تدعمه وتقوي موقفه أمام المعارضة، مع الإشارة إلى أن الأغلبية البسيطة تكفي للموافقة على لائحة الثقة عكس ما هو معمول به في حالة ملتصق الرقابة الذي يتطلب موافقة ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني.

السؤال البرلماني: هو عبارة عن إجراء رقابي يقوم من خلاله عضو البرلمان بتوجيه سؤال لعضو من أعضاء الحكومة حول قضية تم القطاع المسؤول على تسييره بغرض الحصول على معلومات أو الضغط على الحكومة من أجل القيام بتصرف معين³⁸⁰. فالسؤال البرلماني عبارة عن استفسار وطلب توضيحات يهدف إلى الحصول على جواب وتفسير يخص قضية من قضايا الشأن العام. يمكن للسؤال أن يكون متبوعاً بمناقشة دون أن تترتب عليه مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها. فأهميته تكمن في الحصول على المعلومات ورقابة الحكومة ولفت انتباهها إلى مسألة معينة يمكن أن يكون وقع فيها تقصير أو تجاوزات أو ربما تتطلب عناية أكثر من طرف الوزير المعني، مما يؤدي إلى مناقشة معمقة لسياسة الحكومة بخصوصها والضغط عليها من أجل تبني مواقف تهدف إلى تحقيق المصلحة الوطنية.

³⁷⁹الفقرتين الخامسة والسادسة من المادة 111 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁸⁰صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 290

غير أن هناك بعض المجالات والموضوعات التي يصعب تقديم أجوبة بخصوصها نظرا لحساسيتها وسريتها كمجالات الدفاع والبرامج التفصيلية لسلطات الأمن والسياسة الخارجية. فعادة ما يرفض الوزراء الإجابة عن هذه الأسئلة أو يقدمون إجابة غير واضحة أو ما يروه مناسبا ولا يضر بالمصلحة العليا للبلاد.

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية منذ دستور 1963، حيث منح كل أعضاء البرلمان سواء النواب أو أعضاء مجلس الأمة إمكانية توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة دون استثناء. وقد ألزم الدستور أعضاء الحكومة بالجواب على الأسئلة الكتابية كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون يوما، أما بالنسبة للرد على الأسئلة الشفوية فإن على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عقد جلسات أسبوعية بالتداول للرد شفويا على أسئلة النواب³⁸¹. فإذا كان السؤال الكتابي عبارة عن تبادل رسائل بين عضو البرلمان وعضو الحكومة فإن السؤال الشفوي يتميز بالعلنية، حيث يطرحه عضو البرلمان في جلسة علنية ويجب عليه عضو الحكومة كذلك في جلسة علنية فهو أكثر إخراجا للحكومة³⁸²، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى إجراء مناقشة عامة داخل إحدى غرفتي البرلمان، وهذا ما سنتطرق إليه في النقطة الموالية.

³⁸¹المادة 158 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁸²صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 290.

- الاستجواب: لقد أقرت الدساتير الجزائرية لأعضاء البرلمان منذ دستور 1976 حق استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية أو حال تطبيق القوانين³⁸³. ويشترط الدستور توقيع الاستجواب من طرف ثلاثون نائبا أو عضوا من أعضاء مجلس الأمة على الأقل³⁸⁴. وتنعقد جلسة الاستجواب بالتشاور مع الحكومة خلال الثلاثين يوما الموالية لتقديم الاستجواب على الأكثر. لقد كان للاستجواب نفس مفعول السؤال قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث كان يعتبر مجرد طلب توضيحات ومعلومات وكشف حقائق حول تقصير الحكومة في قضية معينة دون اتهامها أو ترتيب مسؤوليتها السياسية أو مسؤولية أحد أعضائها. غير أن المؤسس الدستوري تدارك في التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا النقص وأصبح الاستجواب يمكن أن يرتب مسؤولية الحكومة ويؤدي إلى سحب الثقة منها عن طريق آلية ملتزم الرقابة³⁸⁵.

وفي هذا السياق، نذكر بأن البرلمان التعددي الأول (1997-2002) تقدم بسبعة استجابات لأعضاء الحكومة تتعلق كلها بقضايا السياسة الداخلية مثل المساس بالحصانة البرلمانية واعتماد بعض الأحزاب السياسية وفتح المجال الإعلامي العمومي وتعميم استعمال اللغة العربية في الدوائر الحكومية³⁸⁶.

³⁸³المادة 160 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020

³⁸⁴المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

³⁸⁵المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³⁸⁶محمد المهدي بن السبحو ومبارك بن مولاي، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، العدد 32، جامعة أحمد دراية أدرار، ص 110.

التحقيق البرلماني: لقد مكن الدستور الجزائري كل غرفة من غرفتي البرلمان من إنشاء لجان تحقيق برلمانية في أي وقت في قضايا ذات مصلحة عامة³⁸⁷. فيمكن لعشرين نائبا أو عشرون عضوا من أعضاء مجلس الأمة أن يتقدموا بلائحة لإنشاء لجنة تحقيق برلمانية. يشترط القانون أن تحدد اللائحة بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري³⁸⁸. وتنتهي مهمة لجان التحقيق البرلمانية بانتهاء مهمتها وإيداع تقريرها³⁸⁹. يعين أعضاء لجنة التحقيق من بين نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، ويتم إعلام الحكومة بذلك. تتمتع لجان التحقيق بصلاحيات واسعة حيث يمكنها سماع أي شخص أو معاينة أي مكان أو الاطلاع على أية معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق باستثناء الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهتم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي. وفي هذا السياق، يمكن للجان التحقيق سماع أعضاء الحكومة أو أي إطار من إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها، واعتبر عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها³⁹⁰. فهل مارست لجان التحقيق البرلمانية فعليا صلاحياتها الرقابية؟

³⁸⁷ المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³⁸⁸ المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

³⁸⁹ نفس المرجع، المادة 81

³⁹⁰ نفس المرجع، المواد 84 و85

لم تنجح أغلب لجان التحقيق البرلمانية التي شكلها البرلمان في أداء مهامها بكل فعالية بسبب عجزها عن مواجهة السلطة التنفيذية التي تتحكم في مختلف الأدوات السياسية والقانونية وتتوقف نتائج التحقيق على إرادتها في التعامل مع الأشخاص والجهات المدانة بالتقصير والخروقات التي أظهرتها نتائج التحقيقات³⁹¹. فبعد الانتهاء من مهامها تسلم لجنة التحقيق التقرير الذي أعدته إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة ونسخة إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. بيت البرلمان في نشر التقرير بعد استشارة الحكومة، ويمكن له إجراء مناقشة مغلقة حوله³⁹². لقد اشترط القانون استشارة الحكومة قبل نشر تقارير لجان التحقيق البرلمانية وإجراء مناقشة مغلقة حولها وليست علنية، وهذا ما يقلل من فعالية لجان التحقيق وقيمة تقاريرها، فلا يعقل استشارة الحكومة في إجراء مناقشة علنية حول تقرير يدينها ويبين نقائصها، وما الفائدة من إخفاء نتائج التحقيق في قضايا الشأن العام على الرأي العام.

وفي هذا السياق، نذكر بأن أول مجلس شعبي وطني متعدد فشل في أول امتحان له، حيث لم يتمكن من نشر نتائج التحقيق في مدى نزاهة الانتخابات التشريعية لسنة 1997 التي فاز فيها التجمع الوطني الديمقراطي بعد ثلاثة أشهر فقط من تأسيسه. فنتائج هذا التقرير لم يطلع عليها الرأي العام ولا حتى أعضاء البرلمان³⁹³.

³⁹¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 186.

³⁹² القانون العضوي رقم 16-12، المادة 86

393 عبد الناصر جابي، مرجع سبق ذكره، ص 102.

ثانيا. اعتماد نظام البيكاميرالية وإنشاء مجلس الأمة

تختلف تركيبة السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى حسب شكلها وطبيعة نظامها السياسي وتطورها التاريخي والظروف التي مر بها البلد. فهناك البرلمانات الأحادية التي تتشكل من غرفة واحدة ينتخب كل أعضاؤها بصفة مباشرة من طرف الشعب، وأخرى برلماناتها بيكاميرالية يمثل بعض أعضاء غرفتها الثانية أو كلهم الولايات أو أعضاء المجالس المحلية أو بعض الطبقات الاجتماعية. فقد تبنت الولايات المتحدة الأمريكية البيكاميرالية نظرا لطبيعتها المركبة من عدة ولايات، وتبنت المملكة المتحدة هذا النظام نظرا للتطور التاريخي الذي عرفه النظام البرلماني البريطاني، وتبنت فرنسا هذا النظام نظرا لنظامها الإداري الذي يقوم على اللامركزية، أما الجزائر فقد تبنت السلطة السياسية هذا النظام كخيار في ظروف سياسية معينة من تاريخها بموجب تعديل دستوري، وهذا أثار الكثير من الجدل بخصوص جدوى إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري وفعاليتها. فما هي الدوافع التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى إنشاء غرفة ثانية في البرلمان؟ وهل إنشاء غرفة ثانية كان يهدف إلى تعزيز دور السلطة التشريعية أم إلى تحقيق أهداف سياسية؟ للإجابة عن هذه التساؤلات نتطرق إلى تشكيل مجلس الأمة ومبررات إنشاؤه، والدوافع التي أدت إلى تبني ازدواجية السلطة التشريعية وإنشاء غرفة ثانية على مستوى البرلمان.

1. تشكيل مجلس الأمة: يتكون مجلس الأمة من 144 عضوا ينتخب ثلثهم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من طرف ومن بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، ويعين رئيس

الجمهورية الثلث المتبقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، تحدد عهدة المجلس بمدة ستة سنوات يجدد نصفها كل ثلاث سنوات³⁹⁴.

يشترط في المترشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون عضواً أتم عهدة كاملة كمنتخب في إحدى المجالس الشعبية البلدية أو الولائية بالنسبة للثلثين المنتخبين، غير محكوم عليه بجناية أو بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، وغير معروف لدى العامة بصلته بأوساط المال المشبوهة وقدرة تأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية³⁹⁵. لقد تمت إضافة الشرط الأخير بعد الحراك الذي عرفته الجزائر في فبراير 2019 الذي طالب بغلق الطريق أمام مستعملي المال الفاسد في الانتخابات للحصول على مكان داخل قبة البرلمان والتمتع بالحصانة البرلمانية. كما تم إسقاط شرط عدم سلك سلوك مضاد لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية الذي كان منصوص عليه في قانون الانتخابات لسنة 1997، وتخفيض سن الترشح من أربعين سنة إلى خمسة وثلاثون سنة. لقد مزج المؤسس الدستوري الجزائري بين طريقتي الانتخاب والتعيين، على غرار العديد من الأنظمة في برلمانات الديمقراطيات الغربية، محاولاً إضفاء نوع من المشروعية والديمقراطية على هذه المؤسسة بتغليب عدد المنتخبين على عدد المعينين.

³⁹⁴المادتين 121 و122 من الدستور المعدل سنة 2020.

³⁹⁵المادة 221 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17.

2. أسباب ومبررات إنشاء مجلس الأمة: تم إنشاء مجلس الأمة وتبني الثنائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 في ظروف سياسية وأمنية صعبة كانت تعيشها البلاد في تلك الفترة، مما خلق جدلا واسعا حول مبررات تبني البيكاميرالية وإنشاء مجلس الأمة أدى إلى بروز تياران من الأساتذة والباحثين في مجال القانون الدستوري والعلوم السياسية حول هذا الموضوع: التيار الأول دعم خيار البيكاميرالية وقدم مجموعة من التفسيرات والمبررات لهذا الخيار من أهمها: ضمان الاستقرار واستمرارية الدولة وتوسيع مجال التمثيل الوطني وضمان تمثيل الجماعات المحلية وتكريس مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات وترقية العمل التشريعي وتوسيع ممارسة الرقابة البرلمانية. أما التيار الثاني فقدم بعض التفسيرات والأهداف السياسية التي دفعت المؤسس الدستوري إلى إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري.

يرى عمار عوابدي³⁹⁶، بأن مجلس الأمة صمام أمان الأمة في حالة الأزمات السياسية والدستورية والظروف الاستثنائية لأنه غير قابل للحل، مما يضمن استقرار واستمرارية الدولة ويجنب البلاد الفراغ الدستوري والمؤسسي في المستقبل وتفادي تكرار الأزمة التي أحدثتها استقالة رئيس الجمهورية في يناير 1992 التي اقترنت بحل المجلس الشعبي الوطني وأدخلت البلاد في أزمة سياسية وأمنية كبيرة. وقد دعم هذا الطرح بوزيد زهاري عضو مجلس الأمة السابق الذي اعتبر بأن الخطر الداهم الذي كان يهدد الدولة في أسسها سنة 1992 فرض إنشاء غرفة ثانية³⁹⁷. وفي تفسيره لمفهوم نظرية الفصل بين السلطات رأى

³⁹⁶ عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، نشره مجلس الأمة بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998.

³⁹⁷ زهاري بوزيد، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، إصدارات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 60

الأمين شريط بأن نظام الغرفتين عبارة عن تطبيق لهذا المبدأ من خلال تواصل سلسلة التقسيمات والتوازنات بين السلطات لينتقل هذا التقسيم إلى داخل السلطة الواحدة كي لا تستبد³⁹⁸. وتعتبر عقيلة خرباش بأن الهدف من إنشاء غرفة ثانية في الجزائر يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، مثلما كان سيحدث لو تواصلت الانتخابات التشريعية لسنة 1991 وهيمنت الجبهة الإسلامية للإنقاذ على مصير السلطة التشريعية³⁹⁹. فمناقشته مشاريع القوانين والمصادقة عليها من طرف الغرفتين يمنح الفرصة لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة من إبداء رأيهم بخصوصها وإثرائها، كما تدقق المناقشة الثانية على مستوى مجلس الأمة النص وتعيد دراسته بصفة مستفيضة معتمدة خاصة على خبرة الثلثين المنتخبين من أعضاء المجالس المحلية والحنكة والمستوى الثقافي والعلمي للثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما يجعل النصوص أكثر صوابا.

وخلافا لذلك، يرى التيار الثاني وعلى رأسه صالح بلحاج بأن إنشاء غرفة ثانية كان يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية من خلال فرض تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لأن الغرفة الثانية جاءت في ظروف خاصة وكانت بمثابة حل خاطئ لمشكل حقيقي وهو التخوف من تسلط الأغلبية في الغرفة

³⁹⁸الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، نشره صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، أكتوبر 2002

³⁹⁹عقيلة خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج بياتنة، 23 ماي 2010، ص 85

الأولى، فكانت بمثابة مكبح لأي تسلط محتمل⁴⁰⁰، فالأمر لم يكن مجرد توسيع التمثيل البرلماني وضمان استقرار المؤسسات بل إضعاف لدور المجلس الشعبي الوطني وتغيير العلاقة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي أسسها دستور 1989⁴⁰¹. فدستور 1996 اشترط موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة لتمرير مشاريع القوانين ولم يكنفي بالأغلبية البسيطة المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني وكل الأنظمة الديمقراطية. بالرجوع لتركيبية مجلس الأمة، نجد أن ثلث أعضائه معينين من طرف رئيس الجمهورية يمكنه رفض النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وتعطيله، وهذا أدى ببعض رجال القانون تسمية هذا الثلث داخل الغرفة الثانية "الثلث المعطل" الذي جعل البرلمان بغرفتيه رهينة لأقلية تمثل نسبة 6.94 % فقط من عدد أعضائه. فمن غير المنطقي أن يمكن الدستور لمجموعة بسيطة من أعضاء مجلس الأمة معينة من طرف رئيس الجمهورية الذي عادة ما يعتمد على معيار الولاء السياسي في مثل هذه التعيينات من رفض نص وافق عليه أكثر من 93% من عدد النواب.

لقد تم تدارك هذا الوضع في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث منح المؤسس الدستوري أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين على غرار أعضاء المجلس الشعبي الوطني والحكومة⁴⁰² والمصادقة على مشاريع القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية البسيطة فقط دون اشتراط ثلاثة أرباع

⁴⁰⁰ رابح لعروسي، قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري، مجلة دراسات استراتيجية، دورية فصلية، جويلية 2007، ص 26.

⁴⁰¹ صالح بلحاج، مرجع سبق ذكره، ص 127

⁴⁰² المادة 136 من الدستور المعدل سنة 2016

الأعضاء⁴⁰³، وهذا ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020⁴⁰⁴. لقد حاول المؤسس الدستوري من خلال هذه الإصلاحات أن يخلق نوعا من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فطالما انتقد الفقهاء الدستوريون ورجال السياسة التوجه الذي تبناه دستور 1996 الذي كان يشترط موافقة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة لتمرير مشاريع القوانين.

واجه مجلس الأمة أول امتحان له أثناء عملية التجديد النصفى لأعضائه سنة 2001 بعد الخلاف الذي وقع بين رئيسه، المجاهد بشير بومعزة ورئيس الجمهورية، عبد العزيز بوتفليقة، حيث اتخذ أعضاء المجلس موقفا لصالح رئيس السلطة التنفيذية مما دفع رئيس مجلس الأمة إلى الاستقالة، وتم انتخاب عبد القادر بن صالح المعين ضمن الثلث الرئاسي، رئيسا لمجلس الأمة منذ ذلك التاريخ إلى غاية أبريل 2019.

خلاصة واستنتاجات الفصل الثالث

لا يمكن تقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الجزائر دون التطرق للظروف التي نشأت وتطورت فيها هذه السلطة ومكانتها داخل النظام السياسي وخاصة علاقتها بالسلطة التنفيذية التي تتمتع بصلاحيات واسعة في مجالات السياسة الداخلية والخارجية في كل دول العالم. وقد اتضح من خلال دراسة مكانة السلطة التشريعية في هذا الفصل بأن الظروف والأزمات التي مرت بها البلاد، منذ الاستقلال وتبني خيار الحزب الواحد بعد الاستقلال لم يتلاءم مع الممارسة الديمقراطية الحقيقية التي يمكن

⁴⁰³ الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016

⁴⁰⁴المادتين 143 و145 من التعديل الدستوري لسنة 2020

أن تساهم في خلق توازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتسمح للسلطة التشريعية بممارسة صلاحياتها الدستورية بصفة فعلية، بل كانت في الغالب مجرد موثيق عادة ما توضع جانبا في حالة الأزمات.

وحتى بعد تبني التعددية الحزبية لم تحترم الطبقة السياسية قواعد اللعبة الديمقراطية ومنها من فضل اللجوء إلى العنف والوسائل غير الدستورية للوصول إلى السلطة وممارستها مما همش الهيئات الدستورية ومنها المؤسسة التشريعية خاصة خلال الأزمة التي عرفت الجزائر في التسعينات. وبعد نهاية الأزمة والخروج من عنق الزجاجة تكرست ممارسات جديدة تمثلت في تعديل الدساتير للبقاء في السلطة وتركيزها ساهمت فيها السلطة التشريعية وجل الطبقة السياسية، مما همش أكثر دور السلطة التشريعية.

غير أن التجربة التي مرت بها الجزائر أثبتت بأنه لا مناص ولا مخرج من القيام بإصلاحات سياسية ودستورية ومؤسسية تفتح المجال أمام الجميع من أجل ممارسة سياسية حقيقية تحترم فيها المعارضة التي عليها احترام قواعد اللعبة، وخلق نوع من التوازن بين السلطات تتمكن فيها السلطة التشريعية من ممارسة صلاحياتها الدستورية بكل حرية وفعالية من أجل تقييم عمل الحكومة ورقابتها لتحسين أدائها في كل المجالات ومنها مجال السياسة الخارجية، وهذا ما لاحظناه منذ التعديل الدستوري الإصلاحات التي قامت بها الجزائر منذ 2020.

بالإضافة إلى ما سبق، ساهمت الأحزاب السياسية في الجزائر في إضعاف مكانة السلطة التشريعية، بالنظر إلى بعض الممارسات التي تتنافى والديمقراطية داخل الأحزاب السياسية وسوء تنظيمها، حيث عرف الكثير منها انشقاقات وحركات تصحيحية أدت في بعض الأحيان إلى بروز قيادات حزبية غير معروفة كان لها ثمن انتخابي باهظ. ومنها من يفتقد لبرامج واضحة، حيث لاحظنا مع بداية التعددية الحزبية خلال التسعينات بأن الكثير من الأحزاب السياسية كانت قائمة على نقد النظام السياسي وسياسة الحكومات القائمة بدلا من تقديم برامج واضحة لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي كانت تعاني منها الجزائر في تلك الفترة.

بعد دراسة تطور السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، سنقوم في الفصل الموالي بدراسة طبيعة السياسة الخارجية الجزائرية ومؤسساتها ومسارها منذ الثورة التحريرية إلى غاية اليوم، وهذا من أجل دراسة علاقة التأثير بينها وبين السلطة التشريعية.

الفصل الرابع

السياسة الخارجية الجزائرية: الطبيعة والمؤسسات

المبحث الأول: تحليل مسار السياسة الخارجية الجزائرية

ترتكز السياسة الخارجية الجزائرية على مجموعة من القيم والمبادئ والممارسات التي تبلورت عبر الزمن خلال الظروف التاريخية التي مرت بها الجزائر وتكرست خلال الثورة التحريرية ومع الممارسة الدبلوماسية بعد الاستقلال. سنتطرق في هذا المبحث إلى مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية وتطورها منذ الثورة التحريرية إلى غاية 2015 مروراً بكل الحقب والفترات التي ميزتها.

أولاً. مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية

يعود النشاط الدبلوماسي الجزائري إلى الفترة الأولى من الاستعمار الفرنسي للجزائر، الذي تمثل في النشاطات الخارجية والاتصالات التي قام بها الأمير عبد القادر مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة لإقامة علاقات مع عدة أطراف أجنبية، وكذا المساعي التي قام بها حفيده الأمير خالد لطرح القضية الجزائرية على الرئيس الأمريكي ولسن في مؤتمر الصلح الذي عقد بفرنسا بعد الحرب العالمية الأولى، والتي طالب فيها بتطبيق مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، وهو المبدأ الذي يعتبر من بين المبادئ الأربعة عشر الذي تقدم بها ولسن إلى المؤتمر. غير أن مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية ارتسمت مع انطلاق الثورة الجزائرية ونقشها الثوار في بيان أول نوفمبر وكرستها وثيقة الصومام والدساتير الجزائرية بعد الاستقلال.

يعتبر بيان أول نوفمبر أهم وثيقة مرجعية بنيت عليها الدولة الجزائرية الحديثة. فقد أرسى البيان الأرضية الصلبة التي التفت حولها كل التيارات الوطنية بمختلف أيدولوجياتها وتوجهاتها وحدد الأهداف الداخلية والخارجية للثورة الجزائرية، وكان عبارة عن شهادة ميلاد جبهة التحرير الوطني التي تعتبر منظمة سياسية

تولت مهمة العمل السياسي الداخلي والدبلوماسي الخارجي بالموازاة مع العمل العسكري الذي يتولاه جيش التحرير الوطني. وهذا ما دفع جبهة التحرير الوطني إلى التحرك على الصعيد الخارجي لتدويل القضية الجزائرية وتأسيس الدبلوماسية الجزائرية التي رافعت في المحافل الدولية من أجل عدالة القضية الجزائرية وحق الشعب الجزائري في تقرير مصيره والعيش في بلده بكرامته حراً مستقلاً.

لقد تطرق بيان أول نوفمبر لمبادئ السياسة الخارجية من خلال الأحداث التي وقعت في العالم ومنطقة شمال إفريقيا وأكد على تدويل القضية الجزائرية وحشد الدعم لها، معتبراً المعركة ضد الاستعمار في منطقة شمال إفريقيا معركة واحدة، حيث استغل مفجرو الثورة الوضع الدولي والظرف الزمني المناسب لتفجير الثورة الجزائرية. كما رسم البيان استراتيجيات العمل المستقبلية للثورة والدولة الجزائرية داخليا وخارجيا، فلم يقتصر الثوار على توزيعه داخل البلاد فقط بل تم توزيعه في الخارج بداية بكل من مصر وتونس والمغرب، وبثه عبر إذاعة "صوت العرب" في مصر من أجل تدويل القضية الجزائرية العادلة ونشرها عبر العالم. فبيان أول نوفمبر كان موجه إلى الرأي العام الداخلي والخارجي على حد سواء، معلنا عن ميلاد حركة سياسية تحريرية ثورية هي جبهة التحرير الوطني والتعريف بالثورة الجزائرية العادلة لاستمالة الرأي العام الدولي والضغط على فرنسا لقبول مبدأ التفاوض لتحقيق الاستقلال الوطني ووحدة شمال إفريقيا في إطارها العربي الإسلامي.

وقد تضمن البيان مجموعة من المبادئ أصبحت بمثابة المرجعية الأساسية التي توجه السياسة الخارجية الجزائرية وهي النضال المشترك للشعوب المغاربية والعربية والإفريقية ضد الاستعمار التي استمدتها من

الأفكار والمبادئ التي كرستها الأحزاب الاستقلالية في الدول المغاربية الثلاث التي كانت تناضل ككتلة واحدة لتحقيق استقلال المنطقة ووحدها وهي حزب الشعب الجزائري وحزب الاستقلال المغربي والحزب الدستوري التونسي. كما تضمن البيان مبادئ العدالة والقيم الإنسانية، فنص على احترام جميع الحريات الإنسانية دون تمييز عرقي أو ديني ومناهضة التمييز العنصري، ورسم الخطوط العريضة وحدد مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية، من أهمها التضامن مع جميع الأمم التي تساند القضية الوطنية في إطار ميثاق الأمم المتحدة، وتحقيق الوحدة المغاربية وتكريس مبدأ العدالة ومناهضة التمييز العنصري.

وقد كرست هذه المبادئ وثيقة الصومام سنة 1956 التي تعتبر أهم وثيقة مرجعية تحدد مبادئ السياسة الخارجية بعد بيان أول نوفمبر. فهي وثيقة تنظيمية سياسية واجتماعية تضمنت إعادة تنظيم الثورة الجزائرية وتقييمها ورسم الخط الإيديولوجي لها واستراتيجيتها ووسائلها وأدواتها، وتنظيم النشاط الخارجي للثورة الجزائرية وتكثيفه خاصة على مستوى هيئة الأمم المتحدة. وقد انبثق عن مؤتمر الصومام المجلس الوطني للثورة الذي كلف بإدارة شؤون الثورة داخليا وخارجيا، مما كان له أثرا بالغا في دعمها من طرف الشعوب العربية والإفريقية والآسيوية ماديا ومعنويا ودبلوماسيا⁴⁰⁵. ومن أهم مخرجات مؤتمر الصومام تكثيف النشاط الخارجي والدبلوماسي للثورة الجزائرية، وتقييم المسار الثوري وتقومه وتفعيل العمل الدبلوماسي لتحقيق انتصارات دبلوماسية لا تقل أهمية على العمل العسكري، وضبط السياسة الداخلية والخارجية ومسار الدبلوماسية الجزائرية مستقبلا لتدويل القضية الجزائرية وفرض مبدأ التفاوض على القوة

⁴⁰⁵ محمد لحسن زغيدي، مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائرية (1956-1962)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 165.

الاستعمارية وإحراجها في المحافل الدولية، وتعزيز المكاسب المحققة وكسب تأييد الرأي العام الدولي والحكومات والشعوب.

وبعد الاستقلال تكرست هذه المبادئ بالممارسة الدبلوماسية وفي كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة. فبالرغم من التعديلات التي عرفتها هذه الدساتير منذ الاستقلال إلا أن مبادئ السياسة الخارجية لم تتغير مع تغير الدساتير وطبيعة الأنظمة السياسية وبقيت ثابتة. ومن أهم المبادئ التي تقوم عليها السياسة الخارجية الجزائرية هي مبدأ دعم حق الشعوب في تقرير مصيرها وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول واحترام سيادتها.

لقد عانت الجزائر طيلة 132 سنة من ويلات الاستعمار، مما جعلها تقدر وتقدس معنى الحرية والاستقلال وتكرس في كل دساتيرها مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها المستمد من الثورة الجزائرية التي لقيت دعما كبيرا من الدول الصديقة والشقيقة. ولهذا دعمت الجزائر كل الشعوب والثورات وحركات التحرر المناضلة من أجل الاستقلال والتحرر من العبودية والاضطهاد في آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، حتى أصبحت تعرف بقبلة الثوار. ولا زالت الجزائر إلى غاية اليوم ثابتة على هذا المبدأ من خلال دعمها المستمر واللامشروط لحق الشعبين الفلسطيني والصحراوي في تقرير مصيرهما بالرغم من الثمن الباهظ الذي تدفعه جراء مواقفها. وهذا مانصت عليه كل الدساتير الجزائرية، ابتداء من ديباجة دستور 1963 التي جاء فيها: "تتبنى الجزائر سياسة خارجية قائمة على الاستقلال الوطني والتعاون الدولي والكفاح ضد

الإمبريالية والدعم الفعلي للحركات التي تكافح من أجل استقلالها أو تحرير بلدانها"⁴⁰⁶. كما نصت المادة 92 من دستور 1976 على تضامن الجزائر مع كل الشعوب في إفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية، في كفاحها من أجل تحريرها السياسي والاقتصادي ومن أجل حقها في تقرير المصير والاستقلال⁴⁰⁷. وهو نفس المبدأ الذي كرسه دستوري 1989 و1996 مع بعض التعديلات في الصياغة التي فرضتها التطورات الداخلية والخارجية، وآخرها التعديل الدستوري سنة 2020 الذي نص على تضامن الجزائر مع جميع الشعوب التي تكافح من أجل التحرر السياسي والحق في تقرير المصير، وضد كل تمييز عنصري⁴⁰⁸. وقد تجاوز دعم الجزائر للشعوب المكافحة عتبة التحرر السياسي وامتد إلى التحرر الاقتصادي، وهذا ما اتسمت به السياسة الخارجية منذ سبعينات القرن الماضي التي كانت ترفع في المحافل الدولية من أجل نظام اقتصادي دولي جديد يقوم على العدالة بين الدول والشعوب في العالم.

ثانيا. السياسة الخارجية الجزائرية خلال الثورة التحريرية (1954-1962)

لقد أدرك مفجرو الثورة منذ أول وهلة أهمية العمل الدبلوماسي وضرورته، حيث أولت جبهة التحرير الوطني أهمية كبيرة للعمل الدبلوماسي إلى جانب العمل العسكري، وقد تم خلال تلك الفترة تضافر العمل العسكري بالداخل مع العمل الدبلوماسي بالخارج، وشكل تدويل القضية الجزائرية أحد أهم اهتمامات الثورة الجزائرية اتضحت معالمها من خلال تعيين بعثة دبلوماسية جزائرية استقرت بالقاهرة

⁴⁰⁶Constitution de 1963, JORADP n 64, 10 septembre 1963, p 888

⁴⁰⁷دستور 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، 24 نوفمبر 1976، ص 1309

⁴⁰⁸المادة 32 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

وتمكنك من إرساء أرضية العمل الدبلوماسية الجزائري وكسب مساندة الدول وخاصة الدول العربية والأفروآسيوية.

ولتنفيذ هذه السياسة فتحت جبهة التحرير الوطني مكاتب وتمثيلات للثورة في الدول الصديقة والشقيقة وعقد عدة ملتقيات وندوات ومحاضرات للتعريف بالقضية الجزائرية وتدويلها وحشد الدعم لها، وتنظيم الجالية الجزائرية في المهجر خاصة في فرنسا بإنشاء فيديرالية جبهة التحرير الوطني في فرنسا. وقد تم تنظيم النشاط الخارجي بصفة أكثر دقة بعد مؤتمر الصومام سنة 1956 من خلال إنشاء هياكل تسهر على رسم السياسة الخارجية وهي المجلس الوطني للثورة الجزائرية، ثم الحكومة الجزائرية المؤقتة سنة 1958 والتي ضمت وزارة الشؤون الخارجية.

تم تشكيل 22 مكتبا لجبهة التحرير الوطني في الخارج بداية بالبعثة الدبلوماسية الجزائرية بالقاهرة سنة 1955 التي كانت متكونة من حسين آيت أحمد ومحمد خيضر وأحمد بن بلة ومحمد بوضياف، الذين تمكنوا من إرساء أرضية العمل الدبلوماسي الجزائري وكسب مساندة الدول الصديقة والحصول على الأسلحة وتمويل الثورة. وفي السنة الموالية تم افتتاح مكاتب في كل من تونس والمغرب وطرابلس ودمشق وبيروت وجدة وعمان. ثم أنشئت بعد ذلك مكاتب في كل من نيويورك وجاكرتا ونيودلهي وكراشي. وفي سنة 1957 افتتحت مكاتب في أوروبا وأمريكا وآسيا، منها مكاتب في كل من براغ وموسكو وبيجين وبلغراد والبرازيل والأرجنتين. وأفتتح مكتب في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1956 لتغطية

القارة الأمريكية، حيث أشرف عليه حسين آيت أحمد، خلفه بعد ذلك محمد يزيد سنة 1958، ثم عبد القادر شندرلي.

وبعد تأسيس الحكومة الجزائرية المؤقتة سنة 1958 توسعت هذه الخريطة لتشمل كل من مكتب لندن الذي أشرف عليه محمد كلو، ومكتب جنيف الذي أشرف عليه عمر خوجة، ومكتب ستوكهولم الذي أشرف عليه محمد الشريف ساحلي، مكتب روما بإشراف صالح المحبوبي الذي خلفه الطيب بولحروف، أما مكتب في مدريد فقد أشرف عليه مسعود بوقادوم⁴⁰⁹. كما تم افتتاح مكتبين في كل من أكرا وبماكو بعد استقلال هاتين الدولتين⁴¹⁰. ومن جهة ثانية عينت جبهة التحرير الوطني مبعوثين إلى بعض العواصم في أوروبا الشرقية التي كانت تساند حركات التحرر بحكم أيديولوجيتها الاشتراكية، حيث أرسلت محمد يعلى إلى ألمانيا الشرقية وفرحات عباس إلى يوغوسلافيا سنة 1959، وأحمد فرانسيس إلى بلغاريا سنة 1961⁴¹¹.

كما تم افتتاح مكتب في بكين سنة 1960 بعد الزيارة التي قام بها كريم بلقاسم إلى الصين سنة 1960 كوزير خارجية في الحكومة الجزائرية المؤقتة أشرف عليه مصطفى فروخي وخلفه بعد ذلك عبد الرحمن

⁴⁰⁹ عبد القادر فكايير، مكاتب جبهة التحرير الوطني في الخارج ودورها في التعريف بالقضية الجزائرية (1954-1962)، مجلة

مصادقية، المدرسة العليا العسكرية للإعلام والاتصال، مجلد 3 (عدد 3) 2021، ص 48

⁴¹⁰ نفس المرجع، ص 39

⁴¹¹ نفس المرجع، ص 51

كعوان، وقدم أوراق اعتماده للرئيس الصيني ليو شاو تشي في 19 مايو 1961⁴¹². وكانت الصين أول دولة خارج الوطن العربي اعترفت بالحكومة الجزائرية المؤقتة في 19 سبتمبر 1958⁴¹³.

بالرغم من الإمكانيات المادية المحدودة للجزائر وقوة الآلة الدعائية الاستعمارية وشبكاتها الدبلوماسية الواسعة إلا أن جبهة التحرير الوطني تمكنت من خلال مكاتبها من إسماع صوت الجزائر في مختلف أنحاء العالم واستمالة الشعوب والأمم والدول لصالحها وكسب تأييد واسع للثورة الجزائرية، خاصة تلك التي عانت من ويلات الاستعمار وتقدر معنى الحرية. وقد تعددت وتطورت نشاطات هذه المكاتب مع مرور الوقت لتصبح بمثابة بعثات دبلوماسية في الخارج تقوم بنشاطات إعلامية لصالح الثورة وتجنيد الجزائريين في المهجر وتنظيمهم لصالح الثورة الجزائرية وجمع التبرعات لها وتنوير الرأي العام الدولي وتحسيسه بالقضية الجزائرية العادلة.

وبعد الإعلان عن الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية بالقاهرة في 19 سبتمبر 1958 كلف محمد الأمين دباغين بوزارة الخارجية في تشكيلتها الأولى، وكريم بلقاسم في تشكيلتها الثانية، وسعد دحلب في تشكيلتها الثالثة. وأكدت الحكومة في أول تصريح لها على مواصلة المقاومة على المستوى الخارجي وتمسكها بمبادئ مؤتمر باندونغ ومواصلة عرض القضية الجزائرية أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة.

كما شارك ممثلو جبهة التحرير الوطني في عدة مؤتمرات دولية وإقليمية بهدف التعريف بالثورة وكسب الدعم لها من أهمها مؤتمر باندونغ سنة 1955 الذي كان النواة الأولى لميلاد حركة عدم الانحياز وحققت

⁴¹²د. صالح بلحاج، الثورة الجزائرية والبلدان الاشتراكية، مثال الاتحاد السوفيتي والصين الشعبية، المصادر، العدد 15، ص 192.

⁴¹³عبد القادر فكايير، مرجع سبق ذكره، ص 48.

فيه الثورة الجزائرية أولى انتصاراتها الدبلوماسية، حيث عقد في أكبر دولة إسلامية في آسيا التي تحصلت على استقلالها من الاحتلال الهولندي بعد أربع سنوات من الكفاح المسلح قاده المناضل أحمد سوكارنو. كما سمحت هذه المشاركة لجهة التحرير الوطني بإقناع الكتلة الأفروآسيوية بالقضية الجزائرية وطلب تسجيلها بالأمم المتحدة. مثل جبهة التحرير الوطني في هذا المؤتمر حسين آيت أحمد ومحمد يزيد إلى جانب ممثلي 29 دولة من أهمهم الرؤساء: المصري جمال عبد الناصر والهندي جواهر لال نهرو واليوغوسلافي جوزيف بروس تيتو. ومن أهم المبادئ التي تبناها المؤتمر هي احترام حقوق الإنسان وسيادة الدول ووحدها وعدم التدخل في شؤونها الداخلية وتسوية المنازعات بينها بالطرق السلمية. وقد أصدر المؤتمر لائحة دعم لكل من الجزائر وتونس والمغرب في حقهم في تقرير مصيرهم. وبعد المؤتمر فتحت جبهة التحرير الوطني مكتباً في العاصمة الأندونيسية جاكرتا أشرف عليه الأخضر الإبراهيمي.

كما شارك ممثلو جبهة التحرير الوطني في مؤتمر تضامن الشعوب الأفريقية- الآسيوية الذي عقد دورته الأولى بالقاهرة في ديسمبر 1957 ودورته الثانية بكوناكري (غينيا) في أبريل 1960، ومؤتمرات الدول الإفريقية المستقلة التي نظمت في كل من أكرا (غانا) سنة 1958، ومنروفيا (ليبيريا) سنة 1959 وأديس أبابا سنة 1960⁴¹⁴. وقد أصدر المشاركون في هذه المؤتمرات لوائح دعم ومساندة لجبهة التحرير الوطني وإرسال بعثات لتوسيع دعمها وضرورة وقف إطلاق النار وإجراء مفاوضات مباشرة بين الحكومة

⁴¹⁴عبد القادر فكاير، مرجع سبق ذكره، ص 46.

الجزائرية المؤقتة والحكومة الفرنسية، والاعتراف بالحكومة المؤقتة ودعم الثورة الجزائرية ماديا ودبلوماسيا وإنشاء صندوق لمساعدة الدول الإفريقية المستعمرة⁴¹⁵.

أما على المستويين المغربي والإفريقي، فقد شاركت جبهة التحرير الوطني في كل من مؤتمر طنجة الذي عقد في أبريل 1958 الذي اتفقت خلاله الأحزاب المغاربية الثلاثة، وهي: حزب جبهة التحرير الوطني وحزب الدستور التونسي وحزب الاستقلال المغربي على بناء الوحدة المغاربية. كما شاركت في مؤتمر تونس الذي عقد في يناير 1960 ومؤتمر الدار البيضاء في يناير 1961 ومؤتمر القاهرة في مارس 1961.

وقد استطاعت الحكومة الجزائرية المؤقتة من خلال مشاركتها في هذه المؤتمرات من تجنيد الدول الإفريقية المستقلة والمكافحة من أجل الاستقلال لصالح القضية الجزائرية، ففتحت مكتبا بأكرا أشرف عليه فرانس فانون، ومكتب بكوناكري أشرف عليه عمر أوصديق، ومكتب بيمako أشرف عليه بوعلام أوصديق⁴¹⁶.

من أهم الإنجازات التي حققتها الدبلوماسية الجزائرية أثناء الثورة التحريرية هي تسجيل القضية الجزائرية في الجمعية العامة للأمم المتحدة بدعم ومساعدة من الكتلة الأفروآسيوية في الأمم المتحدة التي تبنت القضية الجزائرية وطلبت من الأمين العام للأمم المتحدة تسجيلها في الدورة العاشرة للجمعية العامة المنعقدة في

⁴¹⁵ نفس المرجع، ص 46.

⁴¹⁶ نفس المرجع، ص 46.

29 جويلية 1955 ولكن هذا المشروع قوبل بالرفض نظرا لتدخل فرنسا وحلفائها خاصة النرويج. وبتاريخ 16 جويلية 1958 وخلال الدورة 13 للجمعية العامة قدمت 24 دولة إفريقية وأسيوية مشروعا جديدا بخصوص القضية الجزائرية مرفوقا بمذكرة تضمنت الوضع المأساوي في الجزائر والحسائر البشرية في أوساط الشعب الجزائري ورغبة قادة جبهة التحرير الوطني في التفاوض. كما نوقشت القضية في الدورة 14 في 14 جوان 1959 بعد إعادة تسجيلها من طرف 25 دولة إفريقية وأسيوية التي طلبت من القوة الاستعمارية الفرنسية الدخول في مفاوضات مع الحكومة الجزائرية المؤقتة والاعتراف بحق الشعب الجزائري في تقرير مصيره. وعادت القضية الجزائرية للظهور مجددا خلال الدورة 15 في سبتمبر 1960 تقدمت خلالها الدول المعنية بمشروع قرار تطالب فيه بضرورة إشراف الأمم المتحدة على استفتاء تقرير المصير، وبقيت القضية تناقش في الأمم المتحدة إلى أن تبنت الجمعية العامة في دورتها 16 في أكتوبر 1961 قرارا يدعو الطرفين الجزائري والفرنسي إلى التفاوض وقبلت القوة الاستعمارية في الدخول في مفاوضات مع الحكومة الجزائرية المؤقتة.

ثالثا. السياسة الخارجية الجزائرية خلال الستينات والسبعينات (1962-1979)

لقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال الخيار الاشتراكي متأثرة بالأيديولوجية الاشتراكية للدول التي ساندت الثورة التحريرية والتكوين الثوري والإيديولوجي للقيادة الجزائرية آنذاك. ودعم هذا التوجه الوضع

الاقتصادي والاجتماعي السيء الذي خلفه الاستعمار، لاسيما في المجالين التربوي والصحي⁴¹⁷. وقد أدى هذا الخيار إلى تبني سياسة خارجية تتماشى وفق هذا التوجه وكذا مبادئ ثورة أول نوفمبر والتي من أهمها: التضامن مع حركات التحرر في العالم ومعاداة الإمبريالية وتقوية الاستقلال والسيادة الوطنية وعدم الانحياز.

لقد سعت الجزائر في تلك الفترة إلى تعزيز علاقاتها مع الدول ذات التوجه الاشتراكي خاصة تلك التي دعمت الثورة الجزائرية مثل الصين والاتحاد السوفياتي ومصر الناصرية التي كانت تعتبر الحليف الطبيعي لحركات التحرر في العالم الثالث. ولهذا رفضت الجزائر في فترة الحرب الباردة أن تتخذ في إحدى المعسكرين الشرقي أو الغربي وقررت أن تتبنى الحياد الإيجابي وترقية سياسة خارجية فعالة مع دول الجنوب لإسماع صوتها في العالم، فكانت بمثابة الناطق الرسمي لدول العالم الثالث في المحافل الدولية⁴¹⁸.

لقد برزت الجزائر في تلك الفترة من خلال توجهها النضالي ودورها الفعال في حركة عدم الانحياز ومناصرتها للقضايا العربية والإفريقية وحركات التحرر في العالم، حيث عرفت سياستها الخارجية ديناميكية كبيرة مؤثرة في العلاقات الدولية⁴¹⁹. فقد دعمت القضية الفلسطينية إلى أقصى حد ومكنت ياسر عرفات من التحدث في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وشاركت في حرب 1967 وقطعت علاقاتها

⁴¹⁷Amine Ait Chaalal, *l'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée*, la revue Internationale et stratégique, n 46, 2002, p 62

⁴¹⁸نفس المرجع، ص 65-66

⁴¹⁹Amine Ait Chaalal, Op.cit., p 72

الدبلوماسية مع الولايات المتحدة الأمريكية. كما استغلت الجزائر نفوذها ومكانتها في منظمة الوحدة الإفريقية من أجل حشد دعم الدول الإفريقية للقضية الفلسطينية.

أما في سنوات السبعينات فكانت السياسة الخارجية الجزائرية أكثر نشاطا وحيوية، ومن أهم النشاطات التي قامت بها الجزائر في تلك الفترة هي تنظيم المؤتمر الرابع لرؤساء دول وحكومات بلدان عدم الانحياز في سبتمبر 1973، وعقدت القمة العربية في نوفمبر 1973 بعد حرب أكتوبر مباشرة، التي توجت ببيان طالبت فيه الدول العربية إسرائيل الانسحاب من جميع الأراضي العربية المحتلة وفي مقدمتها القدس، وأعلنت عن التزامها بتقديم الدعم المالي والعسكري لسوريا ومصر لاستمرار نضالهما ضد إسرائيل، ومواصلة استخدام البترول كسلاح سياسي في الصراع العربي الإسرائيلي. كما احتضنت الجزائر لأول مرة قمة منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) سنة 1975.

زيادة على ذلك، ترأست الجزائر سنة 1974 الدورة 29 للجمعية العامة للأمم المتحدة وتمكنت خلال تلك الدورة من تعليق عضوية جنوب إفريقيا في المنظمة بسبب سياسة الميز العنصري (الأبارتايد)، ولم تنضم جنوب إفريقيا إلى الأمم المتحدة إلا بعد سقوط نظام الأبارتايد. وفي مارس 1975 احتضنت الجزائر أول قمة لرؤساء الدول الأعضاء في منظمة الدول المصدرة للنفط "أوبك" وتم خلالها إبرام اتفاق الجزائر المتضمن تسوية نزاعات الحدود المشتركة بين العراق وإيران الذي وقعد عن الجانب العراقي نائب الرئيس صدام حسين وعن الجانب الإيراني شاه إيران محمد رضا بهلوي.

كما عملت الجزائر على تعزيز سيادتها الوطنية واستقلالها الاقتصادي لتثبيت استقلالها الكامل عن فرنسا بعدما حققت استقلالها السياسي، فاتخذت في فبراير 1971 قرارات استراتيجية جريئة من أهمها تأمين المحروقات واسترجاع الثروات الاقتصادية الوطنية ونشر هذه السياسة على مستوى دول العالم الثالث. وفي هذا السياق، بذلت الجزائر مجهودات جبارة بالتعاون مع دول عدم الانحياز لإقامة نظام اقتصادي دولي يقوم على العدالة وتقليص الفجوة بين العالم المتقدم والعالم الثالث وتغيير النظام الاقتصادي القائم الذي فرضته الدول الليبرالية بعد الحرب العالمية الثانية وإجراء تغييرات في العلاقات الاقتصادية الدولية بما يكفل حق دول الجنوب في التنمية واستغلال ثرواتها الطبيعية.

لقد كانت الجزائر من أوائل الدول التي نادى بنظام دولي اقتصادي جديد في تلك الفترة. فنظمت المؤتمر الرابع لرؤساء دول وحكومات بلدان عدم الانحياز في سبتمبر 1973 قدمت الجزائر فيه رسمياً للأمين العام للأمم المتحدة طلباً باسم دول عدم الانحياز، طالبته بعقد دورة استثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة، التي اعتمدت بتاريخ 1 مايو 1974 القرارين رقم 3201 و3202 المتعلقين بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد⁴²⁰.

بالموازاة مع ذلك، وبهدف تنويع شركائها الاقتصاديين والتجارين ونقل التكنولوجيا من أجل إقامة قاعدة اقتصادية في الجزائر، ربطت الجزائر خلال سنوات السبعينات شراكة اقتصادية وتجارية مع الدول الغربية من بينها الولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا وإسبانيا وألمانيا. وبمناسبة إبرام عقد تجاري لبيع الغاز مع

⁴²⁰Résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU N 3201 du 1 mai 1974, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_ph_f.pdf

الولايات المتحدة الأمريكية، صرح الرئيس هواري بومدين بأنه ليس بالغريب بأن تبرم دولة اشتراكية من العالم الثالث عقدا مع أكبر دولة رأسمالية في العالم لأن هذا عقد تجاري بحت، وهذا لا يؤثر على موقف الجزائر الواضح بخصوص القضايا العادلة الذي سوف لا يشوبه أي غموض، والجزائر لا تريد دروسا من أي أحد سواء بخصوص دعمها للقضية الفلسطينية أو كوبا أو حركات التحرر في أمريكا اللاتينية وإفريقيا وقضية الشعب الفيتنامي⁴²¹.

أما العلاقات مع فرنسا فلم تعرف أي تطبيع خلال فترة حكم الرئيس هواري بومدين، فالزيارة التي قام بها الرئيس الفرنسي فاليري جيسكار ديستان إلى الجزائر سنة 1975 لم تؤدّ إلى أي تطور في العلاقات الثنائية، ولم يرد الرئيس هواري بومدين هذه الزيارة بالرغم من الدعوة التي وصلتته من نظيره الفرنسي، بل قام بعدها بتأميم مجموعة من الشركات الفرنسية في الجزائر، وحين مرضه اختار العلاج في روسيا بدل فرنسا.

لقد تم تكريس هذا التوجه في الميثاق الوطني لسنة 1976 الذي كان يعتبر الوثيقة الإيديولوجية للدولة الجزائرية في تلك الفترة وركيزة عملها السياسي المستقبلي ومصدر سياسة الأمة وقوانين الدولة، حيث تبني الخيار الاشتراكي للدولة الجزائرية ونظام الحزب الواحد كنظام سياسي والنظام الاقتصادي الاشتراكي مؤكدا على أن السياسة الخارجية هي مرآة السياسة الداخلية، تهدف إلى خدمة المصالح العليا للشعب الجزائري وثورته والدفاع عن السيادة الوطنية. وهو نفس التوجه الذي تبناه دستور 1976 الذي خصص

⁴²¹Amine Ait Chaalal, Op. Cit, p 68

فصلا كاملا من ثمانية مواد حدد فيها مبادئ السياسة الخارجية المستمدة من الثورة الجزائرية، ومن أهمها التزام الجزائر بتحقيق الوحدة بين الشعوب المغاربية والإفريقية واللجوء إلى الوسائل السلمية لحل النزاعات الدولية والنضال من أجل السلم والتعايش السلمي وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وفقا لمبادئ عدم الانحياز، ومواصلة الكفاح ضد الاستعمار والاستعمار الجديد والإمبريالية والتمييز العنصري، والتضامن مع كل الشعوب في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في كفاحها من أجل تحريرها السياسي والاقتصادي.

رابعاً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال فترة حكم الرئيس الشاذلي بن جديد (1979-1991)

لقد تميزت فترة الثمانينات بوضع دولي يختلف تماما عن فترة السبعينات بسبب نقص ديناميكية دول العالم الثالث⁴²². فقد فقدت أهم ملفات السياسة الخارجية التي كانت تنشط من خلالها الجزائر بريقها وأهميتها على المستوى الدولي ومن أهمها ملف الحوار شمال جنوب وعدم الانحياز. وفشل مؤتمر التعاون الاقتصادي الدولي في تحقيق أي تقدم منذ 1977، وعقد آخر اجتماع مهم له سنة 1981 بالمكسيك. كما أن حركة عدم الانحياز فقدت تناسقها وتناغمها وفعاليتها خاصة بعد ضعف الاتحاد السوفياتي واختلال موازين القوى لصالح الدول الغربية وقيام تكتلات إقليمية وجهوية جديدة وتحول دول

⁴²²Amine Ait Chaalal, Op.Cit, p 61

شرق آسيا إلى دول صناعية متقدمة. كما أضعفت زيارة الرئيس المصري محمد أنور السادات إلى القدس سنة 1977 مكانة الدول العربية، التي زادت تدهورا بعد الاجتياح الإسرائيلي للبنان سنة 1982⁴²³.

وبالرغم من هذا التراجع مقارنة بالديناميكية التي عرفتتها السياسة الخارجية الجزائرية خلال سنوات الستينات والسبعينات إلا أن الدبلوماسية الجزائرية استفادت من إرث الحقبة السابقة وبقيت تتمتع بالبريق والمصداقية مما جعلها تلعب دورا مهما في العديد من ملفات الوساطة الدولية⁴²⁴، فعملت الجزائر على مراجعة سياستها الخارجية وتبنت سياسة خارجية برغماتية ومنهجية في العالم نفذتها عن طريق دبلوماسية هادئة.

لقد تبنى الرئيس الشاذلي بن جديد سياسة خارجية أكثر اعتدالا فعمل على تحسين صورة الجزائر في الخارج وتفادي الصراع مع القوى الدولية الغربية التي تميزت بها مرحلة بومدين الثورية. كما عمل على التوازن في العلاقات بين دول الشرق والغرب بإعادة تحديد السياسة الخارجية وتوجيهها مع الدول الغربية وخاصة فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، والتخفيف من آثار الإيديولوجية على صنع القرار الخارجي وإعطائها صبغة عقلانية⁴²⁵. وفي هذا السياق، تم تنشيط العلاقات الجزائرية-الأمريكية بعد الدور المهم الذي قامت به الجزائر كوسيط في أزمة الرهائن الأمريكيين المحتجزين في السفارة الأمريكية في طهران بعد

⁴²³Ibid, p 69

⁴²⁴Idemp 72

⁴²⁵أمانة عرعور، صنع قرار السياسة الخارجية الجزائرية، 1979-1992، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص تحليل السياسة الخارجية، المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، قسم علم الاجتماع السياسي والعلاقات الدولية، جوان 2013، مذكرة غير منشورة، ص 76

الثورة الإيرانية، مما أدى إلى تحسين العلاقات الجزائرية - الأمريكية. ففي سبتمبر 1983 استقبل الرئيس الشاذلي بن جديد نائب الرئيس الأمريكي جورج بوش في الجزائر، ثم قام بعدها بزيارة رسمية إلى الولايات المتحدة الأمريكية في أبريل 1985، صنفت إثرها الجزائر من بين الدول الصديقة وسمح لها باستيراد معدات عسكرية من الولايات المتحدة الأمريكية، بعد أن كانت مصنفة في خانة الدول الراديكالية خلال سنوات الستينات والسبعينات⁴²⁶.

كما عرفت هذه الفترة إعادة تطبيع العلاقات الجزائرية-الفرنسية، حيث قام الرئيس الفرنسي، فرانسوا ميتران بزيارة رسمية إلى الجزائر سنة 1981 اعتبرت من أهم المحطات في تاريخ العلاقات بين البلدين، وكانت الزيارة الرسمية الثانية لرئيس فرنسي إلى الجزائر بعد الزيارة غير الموفقة التي قام بها فاليري جيسكار ديستان سنة 1975. وتم خلال هذه الزيارة التوقيع على مجموعة الاتفاقيات الثنائية وألقى الرئيس الفرنسي خلالها كلمة أمام المجلس الشعبي الوطني. وتبعت هذه الزيارة، زيارة الرئيس الشاذلي بن جديد إلى فرنسا سنة 1983.

كما قام الرئيس الشاذلي بن جديد بإعادة بعث العلاقات الثنائية مع المملكة المغربية وفتح الحدود بين البلدين والمبادرة بإرساء أسس اتحاد المغرب العربي، حيث احتضنت الجزائر اجتماعا لقادة الدول المغربية بمدينة زرالدة في 10 يونيو 1988 تم خلاله إصدار بيان زرالدة الذي أبدى فيه القادة الخمس رغبتهم في إقامة الاتحاد وإنشاء لجنة خصصت للتفكير في آليات بناء هذا الصرح. وفي نفس السنة من شهر

⁴²⁶Amine Ait Chaalal, Op.cit., p 70

نوفمبر مكنت الجزائر للفلسطينيين من إعلان دولتهم بالجزائر. وبعد أحداث أكتوبر 1988 وتبني دستور 1989 انضمت الجزائر لأغلب الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ومن أهمها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁴²⁷ واتفاقية حقوق الطفل⁴²⁸.

خامسا. السياسة الخارجية الجزائرية خلال أزمة التسعينات (1992-1999)

بعد أحداث أكتوبر 1988 التي خرجت فيها فئة من الشعب الجزائري مطالبة بالتغيير لتحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، وفي خضم التغيرات الدولية التي حصلت في بداية تسعينات القرن العشرين التي تميزت بانحياز المعسكر الاشتراكي ونهاية الحرب الباردة وظهور الولايات المتحدة الأمريكية كقطب واحد مسيطر على العلاقات الدولية، غيرت الجزائر من طبيعة نظامها السياسي ليتلاءم مع المرحلة وقامت بتبني دستور 1989 الذي أقر نظاما سياسيا واقتصاديا جديدا، يقوم على الديمقراطية والتعددية الحزبية والاقتصاد الليبرالي. وقد أدى هذا الانفتاح السياسي غير المسبوق إلى بروز أكثر من ستين حزبا سياسيا من بينها أحزابا راديكالية تأسست على أساس ديني وأخرى على أساس عرقي.

⁴²⁷مرسوم رئاسي رقم 96-51 مؤرخ في 22 يناير 1996 المتضمن انضمام الجزائر مع التحفظ على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 6 لسنة 1996.

⁴²⁸مرسوم رئاسي رقم 92-461 مؤرخ في 19 ديسمبر 1992 المتضمن المصادقة على التصريحات التفسيرية على اتفاقية حقوق الطفل التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 91 لسنة 1992.

وقد تزامنت فترة الانفتاح السياسي وتبني التعددية الحزبية في الجزائر مع عودة أعداد كبيرة مما يسمى "الأفغان العرب" الذين شاركوا في الحرب ضد التدخل السوفياتي في أفغانستان إلى بلدانهم، بعد سقوط العاصمة الأفغانية كابل سنة 1989 وانسحاب الاتحاد السوفياتي من أفغانستان. ومن بين هؤلاء المقاتلين بعض الجزائريين الذين ينتمون إلى الخط السلفي الجهادي الذي يكفر المجتمعات الإسلامية ويجعلها ولا يؤمن بالتغيير سوى عن طريق العنف، حيث انضم أغلبهم إلى الجماعة الإسلامية المسلحة التي تأسست سنة 1992 وارتكبت العديد من المجازر والعمليات الإرهابية وتبنتها صراحة، فدخلت البلاد في فترة صعبة من تاريخها عرفت بالعشرية السوداء انتشر فيها التطرف الفكري وأعمال العنف والأعمال الإرهابية على نطاق واسع. ومما عقد الوضع محاولة بعض الأطراف الخارجية استغلال الظروف الداخلية للجزائر لتأجيج الوضع والتدخل في الشؤون الداخلية وطمس الحقائق من خلال القيام بحملة إعلامية غير مسبوقة ضد الجزائر، مما أدى إلى تدهور أكثر للأوضاع الأمنية والاقتصادية ونقص كبير في التمويل الخارجي والاستثمارات الأجنبية ومحاولة عزل الجزائر عن محيطها الدولي.

فبعد تجربة تعددية قصيرة لم تتجاوز الثلاث سنوات تعثر المسار الديمقراطي وسرعان ما انقلبت حالة الديمقراطية والانفتاح السياسي والإعلامي وحرية التعبير إلى أزمة سياسية وأمنية غير مشهودة، فأملت هذه الظروف على الجزائر تبني توجه جديد في السياسة الخارجية وتكثيف النشاط الدبلوماسي للتعامل مع هذا الوضع والدفاع عن مصالح الجزائر وحماية أمنها ووحدتها الوطنية وشرح حقيقة ما يجري في الجزائر للرأي العام العالمي وإبراز المساعي والمجهودات المبذولة من طرف الحكومة لإيجاد حل سياسي سلمي

للأزمة ورفض كل تدخل أجنبي في الشؤون الداخلية الجزائرية. وتمحورت السياسة الخارجية الجزائرية في تلك الفترة في تجنيد المجتمع الدولي من أجل التعاون لمكافحة الإرهاب.

ومن أهم ما قامت به الدبلوماسية الجزائرية في تلك الفترة هو شرح حقيقة ما يجري في الجزائر وأن العنف والإرهاب الذي ترتكبه الجماعات الإرهابية المسلحة المدعومة من جهات أجنبية لا علاقة له بأي مشروع سياسي، فالإرهاب ظاهرة عابرة للحدود والقارات تهدد السلم والأمن الدوليين يهدف إلى زعزعة استقرار الجزائر وسيكون له عواقب وخيمة على كل دول المنطقة وحوض البحر الأبيض المتوسط، موضحة بأن الجزائر التي تخوض لوحدها حربا على الإرهاب من منطلق مسؤولياتها لحماية أمنها واستقرارها وشعبها تدفع ثمنا باهضا جراء ذلك لم تستفد من المساعدة اللازمة من المجتمع الدولي.

وبالرغم من الظروف الصعبة والحملات الإعلامية المغرضة والضغوطات التي كانت تتعرض لها الجزائر باسم حماية حقوق الإنسان خاصة من طرف دول الاتحاد الأوروبي، عبرت الجزائر عن رفضها للاتهامات اللامنتطقية والعارية من الصحة والتدخلات السافرة في شؤونها الداخلية والمساس بسيادتها وأكدت على أنها قادرة على حل مشاكلها الداخلية لوحدها وتوفير الأمن لمواطنيها من خلال مكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، وطالبت من هذه الدول وقف حملاتها المغرضة والامتناع عن منح اللجوء السياسي

للقائدات الأصولية الجزائرية التي تقيم على أراضيها وتتلقى منها دعما سياسيا وماليا، وتحولت إلى قاعدة خلفية للإرهاب والأصولية المتطرفة⁴²⁹.

وفي نفس السياق، قطعت الجزائر علاقاتها الدبلوماسية مع الجمهورية الإسلامية الإيرانية في تلك الفترة بسبب تورط بعض الأوساط الرسمية الإيرانية في الشأن الداخلي الجزائري، ورفضت بشدة محاولة تدويل الوضع الداخلي في الجزائر ومخرجات ندوة روما للمصالحة أو ما يسمى اتفاق سانت إيجيديو الموقع في يناير 1995. كما رفضت بشدة مقترح الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران تنظيم ندوة أوروبية للحوار بين الجزائريين في 5 فبراير 1995⁴³⁰.

وقد قادت الدبلوماسية الجزائرية في تلك الفترة حملة لمكافحة الإرهاب وإدائه على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف بالتنسيق مع بعض الدول الصديقة وعلى مستوى المنظمات العربية والإفريقية والإسلامية⁴³¹، حيث أثمرت جهودها على التوقيع على مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف ومن أهمها الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب⁴³² واتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب

⁴²⁹عبد الله بلحبيب، مرجع سبق ذكره، ص 171

⁴³⁰Jacque de Barrin, M. Mitterrand propose la réunion d'une conférence sur l'Algérie sous l'égide de l'Union européenne, 5 février 1995, article consulter le 29 octobre 2022 : https://www.lemonde.fr/archives/article/1995/02/05/m-mitterrand-propose-la-reunion-d-une-conference-sur-l-algerie-sous-l-egide-de-l-union-europeenne_3842838_1819218.html

⁴³¹Amar Abba, **La politique étrangère de l'Algérie 1962-2022, des idéaux de la révolution aux exigences de la realpolitiks**, Editions Frantz Fanon, Boumerdes, 2022, p 330

⁴³²مرسوم رئاسي رقم 98-413 مؤرخ في 7 ديسمبر 1998 المتضمن المصادقة على الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب الموقعة بالقاهرة في 22 أبريل 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 93 لسنة 1998.

ومكافحته⁴³³ ومعاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي⁴³⁴ أما الدول الغربية فلم تتفهم موقف الجزائر إلا بعد أحداث 11 سبتمبر 2001 الإرهابية.

حماية لأمنها وتنفيذا لسياستها التضامنية مع القارة الإفريقية وفق مبادئها القائمة على حسن الجوار واحترام سيادة الدول ووحدتها الترابية ولحمتها الوطنية وحل النزاعات بالطرق السلمية، واصلت الدبلوماسية الجزائرية خلال فترة التسعينات تحركها في فضائها الجيوسياسي في منطقة الساحل. فمنذ تفجر الأزمة في المنطقة سنة 1990، سعت الجزائر لحل الأزمة التي قائمة بين جماعات الطوارق المسلحة والحكومات القائمة في كل من النيجر ومالي لاحتواء النزاع وتفادي تدويله. ولهذا الغرض قامت الجزائر بعدة وساطات وقادت عدة لقاءات بين أطراف النزاع والحكومة المالية من أهمها اللقاء الذي عقد بمدينة تمنراست في يناير 1991 تم الاتفاق خلاله على إيقاف العمل المسلح وإعلان السلم وإدماج العناصر المسلحة للأزواد في الجيش المالي، والإعلان الموقع في 26 مارس 1996 المتضمن إنهاء النزاع في شمال مالي الذي وافقت فيه الجماعات المسلحة على إتلاف كل الأسلحة⁴³⁵.

⁴³³مرسوم رئاسي رقم 2000-79 مؤرخ في 9 أبريل 2000 المتضمن المصادقة على اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع الإرهاب ومكافحته المعتمدة خلال الدورة العادية 35 لمنظمة رؤساء دول وحكومات المنظمة المنعقدة بالجزائر في يوليو 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 30 لسنة 2000.

⁴³⁴مرسوم رئاسي رقم 07-282 مؤرخ في 23 سبتمبر 2007 المتضمن المصادقة على معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي المعتمدة في واغادوغو، بوركينافاسو في 1 يوليو 1999، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 60 لسنة 1999.

⁴³⁵دالغ وهيبية، السياسة الخارجية الجزائرية تجاه منطقة الساحل الإفريقي في ظل حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة (1999-

2017)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر 2018، ص 238

كما تمكنت جهود الدبلوماسية الجزائرية في تلك الفترة من العمل في إطار اللجنة الثلاثية المتكونة من كل من الجزائر وفرنسا وبوركينا فاسو من لعب دور مهم في إبرام اتفاق السلام بين الحكومة النيجيرية وحركة التوارق الذي تم التوقيع عليه في 24 أبريل 1995⁴³⁶. لقد عملت الجزائر دوما على تفضيل الحلول السلمية والدبلوماسية لحل المشاكل والأزمات خاصة في الدول المجاورة ومنها دول الساحل، ولهذا رفضت أي تدخل عسكري أجنبي في المنطقة لتيقنها بأنه سيؤثر سلبا على أمن واستقرار الجزائر وسينتج عنه حتما تهريب للأسلحة ودخول جماعات مسلحة إلى الجزائر.

سادسا. السياسة الخارجية الجزائرية خلال فترة حكم الرئيس عبدالعزيز بوتفليقة (1999-2015)

تمحور برنامج عبد العزيز بوتفليقة المترشح لرئاسة الجمهورية سنة 1999 حول ثلاثة محاور أساسية وهي استرجاع السلم والأمن في البلاد وإنعاش الاقتصاد الوطني وتحسين صورة الجزائر في الخارج. ولتحقيق هذه الأهداف الثلاثة كان لابد للجزائر من تعديل مسار سياستها الخارجية وتنشيط دبلوماسيتها بإبرام اتفاقيات وربط شراكات استراتيجية واقتصادية وعقد قمم وتنظيم نشاطات وفعاليات دولية وجهوية لتحسين صورة الجزائر واسترجاع نفوذها ومكانتها التي تليق بها بعد العزلة التي عاشتها لأكثر من عشر سنوات بسبب العشرية السوداء. ولهذا سطرت الحكومة الجزائرية برنامجا طموحا يشمل كل القطاعات وكان للدبلوماسية الجزائرية دورا كبيرا في تنفيذه على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف. سنتطرق في

⁴³⁶عبد الله بلحبيب، مرجع سبق ذكره، ص 166

النقاط التالية إلى أهم نشاطات السياسة الخارجية الجزائرية خلال هذه المرحلة على المستويات المغربية والعربية والإفريقية والمتوسطة والدولية.

على المستوى المغربي، الذي يعتبر الدائرة الحيوية الأولى التي تتحرك فيها الدبلوماسية الجزائرية على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف، عملت الدبلوماسية الجزائرية على ترقية العلاقات الثنائية السياسية والاقتصادية مع الدول المغربية وإعادة تنشيط اتحاد المغرب العربي الذي يعتبر مطلب كل الشعوب المغربية وخيار استراتيجي للجزائر كرسسته المواثيق والرسائل الجزائرية منذ الثورة التحريرية. وفي هذا السياق، تم سنة 1999 تعيين وزير منتدب مكلف بالشؤون المغربية والإفريقية للإشراف على العلاقات الجزائرية على المستويين المغربي والإفريقي وإعطائها الأهمية والأولوية اللازمين. فقد تم تنشيط العلاقات الثنائية وربط شراكات اقتصادية مع كل من تونس وليبيا وموريتانيا. كما تقدمت الجزائر بمبادرتين في 2001 و2003 لعقد قمة مغربية بالجزائر بعد الجمود الذي عرفه الاتحاد بسبب طلب المغرب تجميده سنة 1995، وتم عقد اجتماع وزراء الخارجية بالجزائر للتحضير للقمة ولكن لم تعقد هذه القمة نظرا لتعنت المغرب.

على المستوى العربي، أكدت الجزائر على توجهها العربي، وعملت على تحسين علاقاتها مع الدول العربية على المستوى الثنائي وتعزيز العمل العربي المشترك، فاستضافت القمة العربية في مارس 2005 التي بادرت فيها بمشروع إصلاح هياكل الجامعة العربية وتوسيع صلاحياتها. وفي هذا السياق دعمت الجزائر

كل القضايا العربية وعلى رأسها القضية الفلسطينية، كما أثمرت الجهود الجزائرية من التوقيع على اتفاقية عربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب⁴³⁷.

على المستوى الإفريقي قامت الجزائر بتنظيم القمة الإفريقية في دورتها الخامسة والثلاثين في يوليو 1999 التي شارك فيها 45 رئيس دولة وحكومة وكانت عبارة عن أول حدث دولي بهذا الحجم تنظمه الجزائر منذ اندلاع الأزمة الأمنية التي عرفتها في فترة التسعينات، وكان من أهم قراراتها عدم الاعتراف بالأنظمة التي تصل إلى السلطة بالطرق غير الدستورية. وتنظيم هذه القمة سجلت الجزائر عودتها القوية على الساحة الدولية لتلعب دورها المحوري في إفريقيا كما كانت عليه منذ استقلالها بعد فترة الركود التي تسببت فيها الأزمة الأمنية والسياسية الداخلية خلال فترة التسعينات.

من أهم المبادرات التي أطلقتها الجزائر على المستوى القاري المبادرة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا "نيباد" بالتعاون مع كل من جنوب إفريقيا ونيجيريا ومصر والسنغال، التي تتضمنت رؤية الاتحاد الإفريقي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في القارة الإفريقية، التي أقرتها قمة المنظمة في لوساكا في يوليو 2001.

⁴³⁷مرسوم رئاسي رقم 14-250 مؤرخ في 8 سبتمبر 2014 المتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة غسل وتمويل الإرهاب المحررة بالقاهرة في 21 ديسمبر 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 55 لسنة 2014.

كما حققت الدبلوماسية الجزائرية عدة نجاحات في تلك الفترة من أهمها حل النزاع الأثيوبي الأريتيري بعد نزاع مسلح نشب بين البلدين بسبب المشاكل الحدودية، حيث كلفت منظمة الوحدة الإفريقية في دورتها الخامسة الثلاثين المنعقدة بالجزائر الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بمتابعة تنفيذ توصيات المنظمة المتمثلة في وقف إطلاق النار وإنهاء النزاع المسلح وبذل جهود الوساطة من أجل تقريب وجهات النظر بين الطرفين. وتنفيذا لذلك عين الرئيس بوتفليقة مبعوثه الشخصي أحمد أويحي الذي قام بعدة جولات لعاصمتي الدولتين لإجراء محادثات مع رئيسي البلدين، توجت بتوقيع وقف إطلاق النار بالجزائر في مايو 2000 ثم التوقيع على اتفاق الجزائر في 8 يونيو 2000، تبعها توقيع اتفاق سلام شامل في الجزائر في 12 ديسمبر 2000 برعاية منظمة الوحدة الإفريقية وحضور الأمين العام للأمم المتحدة وممثلي كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

كما واصلت الجزائر في تلك الفترة في كل مرة التفاعل بإيجابية مع الأزمات المتوالية التي انفجرت في منطقة الساحل، حيث لعبت دور الوساطة في الأزمة المالية التي تفجرت سنة 2006 وأفضت المساعي الجزائرية إلى توصل الحكومة المالية وممثلي التحالف الديمقراطي 23 ماي من أجل التغيير إلى التوقيع على اتفاق الجزائر لإحلال السلم والأمن والتنمية في منطقة كيدال في جويلية 2006. وتوالت مساهمات ووساطات الجزائر في المنطقة وفق مقاربتها الشاملة إلى أن تم التوقيع على اتفاق السلم والمصالحة بين الحكومة المالية والجماعات السياسية والعسكرية المالية بالجزائر في 1 مارس 2015 الذي أشرفت عليه الجزائر بعد مسار طويل من المفاوضات.

على مستوى حوض البحر المتوسط، انضمت الجزائر إلى الحوار المتوسطي لمنظمة حلف الشمال الأطلسي في 8 مارس 2000 بهدف مناقشة قضايا الأمن والاستقرار في منطقة البحر المتوسط. وتم التوقيع على اتفاق التعاون الأمني مع الحلف الأطلسي في يناير 2003، أجرت الجزائر على إثرها عدة مناورات مشتركة مع الحلف.

على المستوى الدولي، انتخبت الجزائر سنة 2004 كعضو غير دائم في مجلس الأمن مما سمح لها أن تلعب دورا مهما في المساهمة في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وخاصة في مكافحة الإرهاب نظرا لما تتمتع به من خبرة ومعرفة كبيرة في هذا المجال.

المبحث الثاني: المؤسسات الرسمية المكلفة برسم وتنفيذ السياسة الخارجية الجزائرية

لا يمكن تقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية دون التطرق لدور رئيس الجمهورية في هذا المجال بصفته مقرر وموجه السياسة الخارجية (أولاً)، ودور الجهاز الدبلوماسي كأداة لتنفيذ السياسة الخارجية (ثانياً)، ودور الوزارة الأولى كسلطة تنفيذية مسؤولة على تنفيذ السياسات العامة والتعاون الدولي (ثالثاً)، ودور وزارة الدفاع الوطني في ترقية التعاون العسكري (رابعاً).

أولاً. رئيس الجمهورية يقرر ويحدد السياسة الخارجية للأمة

يعتبر رئيس الجمهورية محور النظام السياسي الجزائري فهو أهم وأسمى مركز سياسي في البلاد. فهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، يجسد وحدة الأمة داخل البلاد وخارجها، يسهر على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويتسلم أوراق اعتماد السفراء الأجانب⁴³⁸. يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المدنية والعسكرية بما فيهم المسؤولين المكلفين بتنفيذ السياسة الخارجية كوزير الشؤون الخارجية والسفراء وفي الوظائف السامية في الخارج⁴³⁹.

⁴³⁸المواد 84 و91 و92 و97 و98 من الدستور المعدل سنة 2020

⁴³⁹مرسوم رئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 ص

يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها⁴⁴⁰ ويوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم⁴⁴¹.

بما أنه يتعذر على رئيس الجمهورية عمليا إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية بصفة شخصية، عادة ما يتولى وزير الشؤون الخارجية أو الوزير المسؤول عن القطاع المعني أو أحد مسؤوليه بموجب رسالة تفويض من وزير الشؤون الخارجية بتوقيع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية باسم الدولة⁴⁴²، وتبقى المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من اختصاص رئيس الجمهورية يمارسها شخصيا عن طريق المراسيم الرئاسية⁴⁴³.

يعتبر رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن قطاع الشؤون الخارجية فهو من يحدد السياسة الخارجية التي ينفذها وزير الشؤون الخارجية والجهاز الدبلوماسي تحت سلطته المباشرة. لرئيس الجمهورية الحق في فتح أي ملف جديد من ملفات السياسة الخارجية أو إعادة توجيه مسارها أو اتخاذ أي خيارات جديدة تقتضيها المصلحة الوطنية.

يستقبل رئيس الجمهورية القادة والرؤساء والمسؤولين الأجانب ورؤساء الوفود ويجري محادثات وجلسات عمل معهم. كما يقوم بزيارات دولة وزيارات رسمية وزيارات عمل إلى الدول الأجنبية لتعزيز العلاقات الثنائية مع الجزائر. يمثل رئيس الجمهورية الجزائر في الندوات والمؤتمرات واللقاءات الدولية ويرأس الوفود

⁴⁴⁰الفقرة 12 من المادة 91 من الدستور

⁴⁴¹المادة 102 من الدستور

⁴⁴²المادة 7 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات

⁴⁴³الفقرة 12 من المادة 91 من الدستور المعدل سنة 2020

الجزائرية المشاركة في اجتماعات القمة واجتماعات المنظمات الدولية التي تنتمي إليها الجزائر أو يعين من ينيه فيها.

يتلقى رئيس الجمهورية بقرارات وتقارير ومذكرات دبلوماسية تسمح له بالاطلاع على مجريات الأحداث في العالم ومتابعتها وتطور العلاقات بين الجزائر ومختلف دول العالم، تتضمن آراء وتحليل ومقترحات يبت فيها ويقرر بشأنها. يساعد رئيس الجمهورية المستشار الدبلوماسي أو مدير الديوان برئاسة الجمهورية أو أي شخصية يكلفها بمتابعة هذا الملف.

يتمتع رئيس الجمهورية بالامتيازات والحصانات التي تليق به وبمركزه وتحفظ مكانته وكرامته وسلامته وحرمة شخصه ومسكنه لما يكون متواجداً في دولة أجنبية، وتمتد هذه الحصانات والامتيازات لمرافقيه وبعض أفراد أسرته⁴⁴⁴. يتمتع رؤساء الدول بمكانة خاصة ومركز رفيع داخل الدولة وخارجها تسمح لهم بأداء وظيفتهم وممارسته مهامهم بكل حرية ومسؤولية وكرامة. فهو ممثل الأمة في الداخل والخارج وصاحب المنصب الأسمى والأرفع، يتمتع بحصانة شخصية وقضائية جزائية ومدنية مستقرة في العرف الدولي تفوق تلك التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون في إطار أدائه مهامهم أواخرها، ويستوجب على حكومات الدول المضيفة معاملته بكل احترام وبذل العناية الكافية لتوفير الحماية له ومنع أي اعتداء عليه في حالة تواجده في إقليمها. تجرم كل الدول المساس بشخص رئيس الدولة وكرامته والمساس بسلامته والتآمر عليه.

⁴⁴⁴علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والقنصلي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، 1962، ص 44 و45

فرييس الدولة يتمتع بكامل الامتيازات والحصانات لما يكون في زيارة رسمية إلى الخارج أو كرئيس وفد بلاده في إطار بعثة خاصة في الدولة المستقبلية⁴⁴⁵.

ثانيا. الدبلوماسية الجزائرية أداة لتنفيذ ورسم السياسة الخارجية

تعتبر السياسة الخارجية برنامج عمل يسعى إلى تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي⁴⁴⁶. يتطلب تطبيق وتنفيذ هذا البرنامج خارج حدود الدولة آلة دبلوماسية تتمثل في وزارة الخارجية على المستوى المركزي والبعثات الدبلوماسية والقنصلية المنتشرة في مختلف دول العالم. فرييس الجمهورية الذي يقر السياسة الخارجية ويحددها بحاجة إلى جهاز لتنفيذها وإلا بقيت هذه البرامج والأهداف مجرد أفكار وتوجهات نظرية غير قابلة للتطبيق. وهذا ما كرسته اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 التي أقرت لوزارة الخارجية بحث كل المسائل الرسمية بين الدول مع بعثات الدول المعتمدة لديها أو عن طريقها أو مع أية وزارة متفق عليها⁴⁴⁷، وأقره المرسومان الرئاسيان الصادران في 26 نوفمبر 2002 اللذان يحددان صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية⁴⁴⁸ وصلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية

⁴⁴⁵ المادة 21 من اتفاقية فينا للبعثات الخاصة لسنة 1969

⁴⁴⁶ محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص 9 و12

⁴⁴⁷ الفقرة الثانية من المادة 41 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية

⁴⁴⁸ المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 79، سنة 2002.

الشعبية⁴⁴⁹. سنتطرق في هذه النقطة إلى تنظيم وزارة الشؤون الخارجية والبعثات الدبلوماسية(1) ثم إلى مهام وصلاحيات ودور البعثات الدبلوماسية الجزائرية في الخارج (2).

1. تنظيم الجهاز الدبلوماسي الجزائري

يتشكل الجهاز الدبلوماسي الجزائري من وزارة الشؤون الخارجية على المستوى المركزي والبعثات الدبلوماسية والقنصلية المتمثلة في السفارات والمندوبيات الدائمة والقنصليات المنتشرة عبر العالم.

- **وزارة الشؤون الخارجية:** تعتبر وزارة الشؤون الخارجية وزارة سيادية تعمل تحت سلطة وإشراف وزير الشؤون الخارجية، مكلفة بتحضير القرارات والأعمال السياسية والدبلوماسية والاقتصادية والإدارية ورسم السياسات العامة المتعلقة بمجال الشؤون الخارجية. تشمل وزارة الشؤون الخارجية أجهزة وهيكل⁴⁵⁰، تتمثل الأجهزة في الأمين العام والسفراء المستشارون ورئيس الديوان والمفتشية العامة وتتمثل الهياكل في المديرية العامة والمديرية المركزية والمديرية الفرعية والمكاتب⁴⁵¹.

وزير الشؤون الخارجية: يعتبر منصب وزير الشؤون الخارجية من المناصب الحساسة في الدولة لما له من مسؤوليات جسام ويعتبر حلقة الوصل بين بلده والفاعلين الدوليين. عادة ما يشغل هذا المنصب

⁴⁴⁹المرسوم الرئاسي رقم 02- 406 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 79، سنة 2002.

⁴⁵⁰المرسوم التنفيذي رقم 90- 188 المؤرخ في 23 يونيو 1990 يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزها في الوزارات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، سنة 1990.

⁴⁵¹المرسوم الرئاسي رقم 19- 244 المؤرخ في 11 سبتمبر 2019 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 56، سنة 2019.

شخصية دبلوماسية تتمتع بسمعة طيبة ومصداقية كبيرة. فقد تولته بعض الشخصيات الجزائرية المرموقة كعبد العزيز بوتفليقة ومحمد الصديق بن يحيى وأحمد طالب الإبراهيمي والأخضر الإبراهيمي ورضا مالك وأحمد عطاف وعبد العزيز بلخادم ومحمد بجاوي ورمطان لعمامرة. وكان محمد خميسي أول وزير خارجية للجزائر المستقلة.

يكلف وزير الشؤون الخارجية بالمهام التالية:⁴⁵²

- استقبال ممثلي الدول الأجنبية ومبعوثيها الدبلوماسيين وإجراء المباحثات والمناقشات معهم،
- إجراء المفاوضات مع ممثلي الدول الأجنبية،
- التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية باسم الدولة والسهر على تنفيذها،
- الناطق الرسمي باسم الدولة والمعبر عن مواقفها السياسية والدبلوماسية وممثلها في الخارج،
- تعيين المبعوثين الدبلوماسيين الذين يمثلون الجزائر في الخارج واقتراح قائمة رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية على رئيس الجمهورية لتعيينهم في مناصبهم.

الأمين العام: يعتبر الأمين العام لوزارة الشؤون الخارجية من أهم أجهزة الوزارة. فهو المساعد الأول للوزير والمشرف على أعمال الوزارة وهيكلها المركزية ومصالحها الخارجية ويسهر على حسن سيرها. يتمتع الأمين العام بصلاحيات دبلوماسية وإدارية ومالية، فهو بهذا الصفة يرأس الاجتماعات واللقاءات مع

⁴⁵²علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والقنصلي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، 1962، ص 54 و55

الوفود الأجنبية في الجزائر وفي الخارج، ويتخذ القرارات وينسق أعمال الوزارة مع كل القطاعات الوزارية والحكومية الأخرى ويقترح التعيينات في الوظائف والمناصب العليا في الوزارة.

تتميز وزارة الشؤون الخارجية عن غيرها من الدوائر الوزارية بأنها تشمل سفراء مستشارين يتم اختيارهم من بين السفراء السابقين الذين يتمتعون بخبرة ودراية لتسيير بعض الملفات ذات الأهمية الخاصة بالتنسيق مع الهياكل الوزارية المختصة وتقديم الآراء والدراسات والاستشارات للوزير بخصوص ملفاتهم، ويساعدهم في مهامهم مكلفون بالدراسات والتلخيص.

رئيس الديوان: يساعد الوزير رئيس ديوان يقوم بجميع الدراسات والبحوث والتلخيصات والاستشارات المرتبطة بعمله بمساعدة مكلفون بالدراسات والتلخيص. يكلف رئيس الديوان بتحضير مشاركة الوزير في اجتماعات مجلس الوزراء ومجلس الحكومة والمجالس الوزارية المشتركة والمؤسسات والهيئات الدستورية الوطنية وتنظيم أجندة الوزير ومهامه الخارجية ومشاركته في اللقاءات والاجتماعات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف.

المفتشية العامة: تعتبر المفتشية العامة لوزارة الشؤون الخارجية من بين أهم أجهزة الوزارة، تتكلف تحت سلطة الوزير بتفتيش ورقابة وتقييم أعمال مصالح الوزارة ومراقبة مدى تطبيق القوانين والتنظيمات والقرارات التي تحكم عمل الوزارة ومصالحها الخارجية⁴⁵³.

بالإضافة إلى الأجهزة المذكورة، تتشكل وزارة الشؤون الخارجية من هياكل في شكل مديريات عامة موزعة حسب الاختصاص الجغرافي أو الموضوعي، موضوعة تحت سلطة الوزير والأمين العام. تتفرع المديريات العامة إلى مديريات ومديريات فرعية ومكاتب. تقسم المديريات العامة جغرافيا حسب القارات، حيث هناك مديرية عامة لإفريقيا، ومديرية عامة لأوروبا ومديرية عامة لأمريكا ومديرية عامة لآسيا وأوقيانوسيا بالإضافة إلى مديرية عامة مكلفة بالبلدان العربية. أما بالنسبة للاختصاص الموضوعي فهناك مديرية عامة للتشريفات ومديرية عامة للعلاقات المتعددة الأطراف ومديرية عامة للشؤون القنصلية والجمالية الوطنية في الخارج ومديرية عامة للاتصال والإعلام والتوثيق ومديرية عامة لليقظة الاستراتيجية واستباق الأزمات وإدارتها ومديرية عامة للموارد. وهناك هيكلين منظمين في مديريتين وهما مديرية الشؤون القانونية ومديرية ترقية ودعم المبادلات الاقتصادية.

- البعثات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في الخارج: تتمثل البعثات الدبلوماسية الجزائرية في السفارات المنتشرة عبر العالم. وهي عبارة عن هيئات جزائرية معتمدة لدى دولة أجنبية من أجل تمثيل الجزائر والدفاع

⁴⁵³المرسوم الرئاسي رقم 94-167 المؤرخ في 15 يونيو 1994 يتضمن مهام المفتشية العامة لوزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 40، سنة 1994.

عن مصالحها ومصالح الجالية وترقية العلاقات الثنائية السياسية والدبلوماسية والاقتصادية والثقافية مع دولة الاعتماد، وفق المعاهدات والاتفاقيات والأعراف الدولية ومن أهمها اتفاقيتي فينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية لسنتي 1961 و1963.

تنشأ البعثات الدبلوماسية بموجب اتفاق بين الدولة المرسله والدولة المستقبلة، وتتشكل من رئيس البعثة وأعضائها وأعضاء طاقمها⁴⁵⁴. تنظم البعثة الدبلوماسية في شكل أقسام حسب أهمية بلد الاعتماد وطبيعة العلاقات الثنائية بين البلدين. فيمكن أن تقتصر البعثة الدبلوماسية على رئيس البعثة ودبلوماسي واحد، كما يمكن لها أن تشمل على عدد معتبر من الدبلوماسيين والملحقين بالإضافة المكتب العسكري.

تتمتع البعثة الدبلوماسية بالحصانة الدبلوماسية فلا يمكن الدخول إليها بدون إذن من رئيس البعثة ولا يمكن تفتيشها أو حجز منقولاتها. يتمتع رئيس البعثة والأعضاء الدبلوماسيون بكامل الامتيازات والحصانات التي تشمل أفراد عائلاتهم، ومن أهمها الحصانة الشخصية والقضائية. فلا يجوز القبض على المبعوث الدبلوماسي أو توقيفه أو حجزه أو تفتيشه. ولا يجوز الدخول إلى مسكنه دون إذنه أو تفتيشه. كما يتمتع المبعوث الدبلوماسي من بعض الامتيازات من أهمها الإعفاء من الضرائب والرسوم.

رئيس البعثة: هو الشخص المكلف من طرف الدولة المعتمدة لتمثيلها في الدولة المعتمد لديها ورئاسة بعثتها. رئيس البعثة الدبلوماسية هو السفير، كما يمكن أن يرأس البعثة الدبلوماسية قائم بالأعمال يعين

⁴⁵⁴المادة الأولى والثانية من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961

من طرف وزير الشؤون الخارجية للدولة المعتمدة في حالة رغبة الدولة على الاقتصار على هذا المستوى من التمثيل الدبلوماسي وعدم رفعه لمستوى السفراء بسبب طبيعة العلاقات بين البلدين أو تعبيرا عن موقف دبلوماسي أو سياسي معين. وفي حالة غياب السفير أو استدعاؤه إلى الإدارة المركزية يرأس البعثة الدبلوماسية الأعلى والأقدم في الرتبة، ويسمى في هذه الحالة قائم بالأعمال بالنيابة. يعين رئيس الجمهورية رؤساء البعثات الدبلوماسية من بين أعضاء السلك الدبلوماسي باقتراح من وزير الشؤون الخارجية، ويمكن للرئيس تعيين 10 بالمائة من السفراء من خارج السلك الدبلوماسي. يكلف رئيس البعثة الدبلوماسية بترقية العلاقات الثنائية، وحسن سير البعثة الدبلوماسية وتنشيطها وتوجيه ومراقبة عمل أعضائها.

أعضاء البعثة الدبلوماسيون: وهم الأعضاء الدبلوماسيون الذين لهم صفة دبلوماسي دون غيرهم من أعضاء طاقم السفارة. تشمل هذه الصفة كل الدبلوماسيين بمختلف رتبهم كالوزراء المفوضون والمستشارون وكتاب الشؤون الخارجية وملحقو الشؤون الخارجية الموفدون من طرف وزارة الشؤون الخارجية والمعتمدون من طرف وزارة الشؤون الخارجية في بلد الاعتماد. تشمل هذه الصفة ملحقو الدفاع، وهم ضباط سامون يعينون من طرف وزارة الدفاع الوطني ويعتمدون من طرف وزارة الدفاع في بلد الاعتماد لترقية التعاون العسكري بين البلدين.

يوظف الدبلوماسيون من طرف وزارة الشؤون الخارجية بعد اجتياز مسابقة من بين المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة من بينها الشهادات الجامعية في بعض تخصصات العلوم الإنسانية

والاجتماعية كالعلوم السياسية والاقتصادية والقانونية والإدارية، وكذا إتقان لغتين أجنبيتين على الأقل. يخضع المترشح الذي فاز في المسابقة لتكوين لمدة سنة في المعهد الدبلوماسي ثم يثبت في وظيفته من طرف وزير الشؤون الخارجية بعد موافقة لجنة إدارية مختصة بعد سنتين من توظيفه. يعين الموظف الدبلوماسي في السفارات والقنصليات والمندوبيات الدائمة لدى المنظمات الدولية بعد قضاء ثلاث سنوات من الخدمة على الأقل في الإدارة المركزية.

يوزع رئيس البعثة الدبلوماسية المهام على أعضاء البعثة، فيكلف كل عضو بملف معين وهذا حسب حجم البعثة وطبيعة وكثافة العلاقات بين البلدين. وعادة ما تنظم البعثة في شكل أقسام وهي:

- **نائب رئيس البعثة:** ويسمى الوزير المستشار، وهو المساعد الأول للسفير. يعين من طرف الإدارة المركزية من بين الدبلوماسيين الذين لديهم رتبة مستشار الشؤون الخارجية على الأقل وخبرة في السلك الدبلوماسي تسمح له بأداء مهامه وخاصة كقائم بالأعمال في حالة غياب السفير أو استدعاؤه إلى الإدارة المركزية. يكلف نائب رئيس البعثة بمهمة التنسيق بين رؤساء المصالح في السفارة وبعض المهام الخاصة وفي أغلب الأحيان الملفات السياسية. يعد تقارير ويرسلها إلى الإدارة المركزية تحت إشراف السفير مباشرة.

- **القسم السياسي:** مكلف بمتابعة ملفات السياسة الداخلية والخارجية وإعداد تقارير بذلك. يستقى معلوماته بالطرق المشروعة من المصادر المفتوحة كوسائل الإعلام والتقارير وكذا من خلال

اللقاءات التي يجريها مع أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمد. يمثل السفارة في بعض الفعاليات والاجتماعات السياسية.

- **القسم الاقتصادي والتجاري:** عادة ما يرأس هذا القسم دبلوماسي ذو تكوين وخبرة في المجال الاقتصادي. يكلف بترقية التعاون الاقتصادي بين البلدين من خلال متابعة الوضع الاقتصادي في البلدين، ترقية الاستثمار وتشجيع الصادرات خارج المحروقات عن طريق تنظيم ندوات حول الاستثمار ولقاءات بين رجال الأعمال في البلدين وإرسال وفود تجارية من وإلى بلده والمشاركة في الفعاليات الاقتصادية المنظمة في البلدين. كما يسهر على تنفيذ الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف في المجال الاقتصادي.

- **القسم الثقافي:** مكلف بنشر وإشعاع الثقافة الجزائرية في بلد الاعتماد وترقية التعاون الثقافي والتبادل العلمي والطلابي بين البلدين وخاصة بين المعاهد والجامعات. ينظم أنشطة وفعاليات ثقافية في بلد الاعتماد بالتنسيق مع وزارة الثقافة.

- **القسم القنصلي:** في غياب قنصلية، تتكلف السفارة بخدمة الرعايا الجزائريين في بلد الاعتماد وحمايتهم. كما يكلف هذا القسم في السفارات الموجودة في الدول التي تحتوي على عدة قنصليات جزائرية بالتنسيق القنصلي.

- **القسم الإعلامي:** يكلف بالتغطية الإعلامية لنشاط البعثة الدبلوماسية والعلاقات مع وسائل الإعلام وتسيير الموقع الإلكتروني ووسائل التواصل الاجتماعي التابعة للسفارة.

- **القسم الإداري والمالي:** يرأسه دبلوماسي أو موظف إداري معتمد من وزير المالية كمحاسب

عمومي. مكلف بالتسيير الإداري والمالي للسفارة، ومراقبة النفقات العمومية وتسيير الأعوان

والمستخدمين المتعاقدين مع السفارة.

الموظفون الإداريون والفنيون: وهم موظفون إداريون مكلفون بمهام إدارية وتقنية، لا يتمتعون بصفة

التمثيل الدبلوماسي، موفدون من الإدارة المركزية لمساعدة رئيس البعثة وأعضائها الدبلوماسيين في أداء

مهامهم. لهم بعض المزايا والحصانات الدبلوماسية. وتشمل هذه الفئة المساعدون الإداريون والمترجمون

والمكلفون بالإعلام الآلي والأرشيف وكل الوظائف التقنية التي تحتاجها السفارة.

الأعضاء المتعاقدون والمستخدمون: يشمل كل طاقم خدمة البعثة كالمساعدين والسائقين والحراس

والخدم.

البعثات الخاصة: تعرف اتفاقية فينا لسنة 1969 البعثات الخاصة بأنها "بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها

دولة إلى دولة أخرى بموافقة هذه الأخيرة لتعالج معها قضايا خاصة أو لتؤدي مهمة محددة"⁴⁵⁵. عادة

ما تتمثل هذه البعثات في الوفود الرسمية التي ترسلها الدولة لدولة أخرى للمشاركة في المؤتمرات الدولية

واجتماعات القمة، والاحتفالات والفعاليات الاقتصادية والثقافية التي تشارك فيها الهيئات والأجهزة

الرسمية ويقودها مسؤولون كالرؤساء والوزراء والمدراء وغيرهم.

⁴⁵⁵المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للبعثات الخاصة لسنة 1969

يشترط في البعثات الخاصة أن تكون رسمية، أعضاؤها تابعين لهيئة رسمية أو على الأقل تضم شخصا واحدا يمثل الدولة⁴⁵⁶، وموفدة من طرف الدولة فلا يمكن الاعتداد بالبعثات التي ترسلها الهيئات غير الرسمية كالأحزاب السياسية والمنظمات الاقتصادية والنقابات وغيرها من التنظيمات غير الرسمية. وتكون مهمتها مؤقتة تنتهي بالمدة الموكلة إليها، ولا تشترط وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية بين البلدين، عكس البعثات الدبلوماسية الدائمة التي تتطلب شروطا وإجراءات خاصة لإقامتها.

2. مهام واختصاصات الجهاز الدبلوماسي الجزائري

تكلف وزارة الشؤون الخارجية تحت سلطة وإشراف وزير الخارجية بتنفيذ السياسة الخارجية وإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية وإنجاز برنامج الحكومة والدفاع عن مصالح الدولة ورعاياها في الخارج. فوزير الشؤون الخارجية هو من يعبر عن مواقف الجزائر ويتخذ الالتزامات الدولية باسمها⁴⁵⁷. ينسق وزير الخارجية مبادرات التعاون الدولي والعلاقات الدولية ونشاطاتها الدبلوماسية، وتحليل الوضع الدولي والعناصر التي من شأنها المساس بمصالح الجزائر أو بإدارة علاقاتها الدولية، وقيادة المفاوضات الثنائية والمتعددة الأطراف والتوقيع عليها، وتحضير الاتفاقيات وإعداد البرامج والمخططات. ولهذا يقوم الوزير من خلال الجهاز الإداري الذي يشرف عليه بتنسيق وتحضير جميع الأعمال التي من شأنها ترقية التعاون الاقتصادي والمالي والتجاري والثقافي والاجتماعي والعلمي مع الحكومات الأجنبية وترقية الشراكة مع

⁴⁵⁶المادة 9 من الاتفاقية الدولية للبعثات الخاصة لسنة 1969

⁴⁵⁷المادة 3 المرسوم الرئاسي رقم 02-403، سبق ذكره.

المتعاملين الأجانب وتشجيع الاستثمارات الأجنبية بالجزائر⁴⁵⁸. فوزارة الخارجية هي المنسق وحلقة الوصل بين كل المؤسسات والهيئات والوزارات والمصالح وهي المؤسسة الوحيدة المخولة للتواصل مع البعثات الدبلوماسية المعتمدة في الجزائر سواء كانت سفارات أو قنصليات أو منظمات دولية، وعقد لقاءات واجتماعات معها. ولهذا تفرض القوانين والتنظيمات على كل المؤسسات والإدارات العمومية إعلام وزارة الشؤون الخارجية بكل المسائل المتعلقة باختصاصها التي يمكن أن يكون لها أثر على السياسة الخارجية، واستشارتها في مدى ملاءمة إرسال وفود إلى الخارج. تشارك وزارة الشؤون الخارجية في هذه المهام بواسطة البعثات الدبلوماسية والقنصلية وهي من يقود المفاوضات⁴⁵⁹.

تجسد وزارة الشؤون الخارجية مهامها من خلال البعثات الدبلوماسية المنتشرة عبر العالم، حيث تلخص اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية مهام أعضاء هذه البعثات في تمثيل بلدها وحماية مصالحه والتفاوض باسمه والاستعلام عن الوضع في دولة الاعتماد وترقية العلاقات الثنائية⁴⁶⁰. تقوم البعثات الدبلوماسية الجزائرية بشكل يومي ومتواصل بمتابعة تطور العلاقات الدولية وتقييمها وتحليل الأحداث الدولية والوضع السياسي والاقتصادي، وإدارة مجموعات التفكير المنشأة للمساهمة في إعداد سياسة الجزائر الخارجية

⁴⁵⁸المواد 1 و 2 و 3 و 5 و 11 و 12 و 14 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403، سبق ذكره.

⁴⁵⁹المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 79 لسنة 2002.

⁴⁶⁰المادة 3 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961.

وتنفيذها، والقيام بمهام التصور والتحليل والتلخيص بشأن الملفات والأحداث الدبلوماسية الدولية، وتحضير الملفات والمشاركة في المناقشات والتفاوض بشأن مشاريع الاتفاقيات⁴⁶¹.

يقوم أعضاء البعثة الدبلوماسية بالمشاركة في النشاطات والفعاليات والمؤتمرات التي تنظم في بلد الاعتماد، وأوساط المال والأعمال والثقافة وغيرها والتعبير عن مواقف الجزائر والتحدث باسمها والدفاع عن مصالحها. فمن خلال المتابعة اليومية للوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، يعد الأعداء الدبلوماسيون ورؤساء المراكز الدبلوماسية تقارير إعلامية يومية، وتقارير تحليلية دورية حول الوضع الداخلي لبلد الاعتماد وتصوراتهم وتنبؤاتهم للتطورات وعادة ما يقدمون آراء ومقترحات تهدف إلى مساعدة السلطة المركزية في اتخاذ القرار خدمة لمصلحة الجزائر من خلال ترقية التعاون الثنائي مع الدول والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، وترسل هذه التقارير والدراسات والمقترحات إلى وزارة الشؤون الخارجية لمعالجتها وتحليلها واستغلالها.

ثالثا. دور الوزارة الأولى في ترقية التعاون الدولي

ترتبط السياسة الخارجية بالسياسة الداخلية بشكل كبير فهناك علاقة متبادلة بينهما، وكلاهما يخدم الآخر. ومع تطور العلاقات الدولية وارتباط اقتصاديات الدول ببعضها البعض وتطور العلاقات الدولية الاقتصادية والمالية والاجتماعية والثقافية والتعاون الأمني ازدادت درجة الارتباط وأصبح من الصعب

⁴⁶¹المادتين 82 و85 من المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 24 يونيو 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعداء الدبلوماسيين والقنصلين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 38 لسنة 2009.

التفريق بين حدود السياستين الداخلية والخارجية. فكل القطاعات الوزارية التابعة للحكومة تتدخل في تنفيذ وإنجاز مشاريع وبرامج داخلية لها علاقة بالسياسة الخارجية في إطار ترقية التعاون الدولي، فأصبح النشاط الخارجي للدولة يهم كل الوزارات والهيئات والمؤسسات، ولا يمكن لأي حكومة إعداد مشاريع وخطط تنموية دون شراكات أجنبية.

يشكل رئيس الحكومة أو الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري جزء مهم من السلطة التنفيذية، فهو الذي يقود الحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية ورقابة السلطة التشريعية، يعد برنامج الحكومة ويوجه وينسق ويراقب عملها ويرأس اجتماعاتها ويسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التشريعية⁴⁶². فهو مسؤول على التعاون الدولي في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والأمنية، التي تنسق مع وزارة الشؤون الخارجية لتنفيذ سياسة الدولة في هذا المجال. كما يرأس الوزير الأول بعض اللجان المشتركة للتعاون الدولي مع بعض الدول، ويكلف بعض أعضاء حكومته برئاسة لجان التعاون المشتركة مع دول أخرى. ولهذا أصبح النشاط الخارجي للدولة اليوم يتمحور حول التعاون الدولي بين القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول. فكل هيئة ووزارة ومؤسسة تتمتع بصلاحيات في هذا المجال ويتضمن هيكلها التنظيمي مديريةية للتعاون الدولي تسهر على تنفيذ هذه الصلاحيات بالتنسيق والتعاون مع وزارة الشؤون الخارجية وتحت إشرافها. فرئيس الحكومة أو الوزير الأول يتدخل في تنفيذ السياسة الخارجية

⁴⁶²المواد من 103 إلى 112 من الدستور المعدل سنة 2020.

بصفته مسؤول عن القطاعات الوزارية التي تعمل تحت سلطته وإشرافه من خلال ممارسة بعض الصلاحيات في مجال السياسة الخارجية والتعاون الدولي والمساهمة في الدبلوماسية الاقتصادية والثقافية. زيادة على ماسبق، تساهم وزارة الشؤون الخارجية من خلال عملها في إنجاز برنامج الحكومة. فوزير الخارجية بصفته عضو في الحكومة مكلف بتنفيذ برنامجها ومطالب بإعلامها بالوضع السائد في مختلف بلدان العالم وإعلام سلطات الدول بالوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بالجزائر⁴⁶³، حيث تعمل وزارة الشؤون الخارجية والبعثات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في الخارج بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات والهيئات المعنية على تنفيذ برنامج الحكومة ومخططها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من خلال عدة محاور أساسية وهي: جلب الاستثمارات الأجنبية وترقية الصادرات الجزائرية خارج المحرقات وترقية الجزائر كوجهة سياحية ونشر وإشعاع الثقافة الجزائرية في الخارج.

لا يمكن للحكومة تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا بتنويع الاقتصاد الوطني الذي لا يمكن بدوره أن يتحقق إلا من خلال جلب الاستثمارات الأجنبية وربط شركات مع دول وشركات أجنبية وتبادل الخبرات والمعارف ونقل تكنولوجيا. ولتحقيق ذلك يلعب الجهاز الدبلوماسي الجزائري بالتنسيق والتعاون مع بعض الدوائر الوزارية المكلفة بالصناعة والطاقة والمناجم والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والتجارة والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار دورا أساسيا في هذا المجال. فعادة ما تنظم البعثات الدبلوماسية

⁴⁶³المواد 1 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 02-406 مؤرخ في 26 نوفمبر 2002 يحدد صلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 79 لسنة 2002.

والقنصلية ندوات وتظاهرات وملتقيات اقتصادية في بلدان الاعتماد وإرسال وفود تجارية من وإلى الجزائر لجلب واستقطاب الاستثمارات الأجنبية إلى الجزائر وترقية الجزائر كوجهة سياحية، وكذا تنظيم مشاركة الشركات والمصدرين الجزائريين في المعارض والصالونات في الخارج لترقية الصادرات الجزائرية خارج المحروقات.

كما تسعى البعثات الدبلوماسية الجزائرية بالتنسيق والتعاون مع مختلف القطاعات الوزارية المكلفة بالثقافة والتعليم العالي والبحث العلمي والتربية إلى ترقية التعاون والتبادل العلمي والثقافي مع مختلف الدول ونشر الثقافة الجزائرية وإشعاعها في الخارج. وتجسد الحكومة من خلال الدوائر الوزارية المذكورة والجهاز الدبلوماسي سياستها الثقافية خارج حدودها لترقية صورة الجزائر في الخارج وتعزيز نفوذها وإشعاعها الثقافي وقوتها الناعمة خدمة للاقتصاد الوطني وتحقيقا للمصلحة الوطنية من خلال تنظيم تظاهرات ثقافية جزائرية في الخارج والتبادل العلمي والطلابي بين المعاهد والجامعات الجزائرية والأجنبية.

رابعاً. دور وزارة الدفاع في ترقية التعاون العسكري ومكافحة الإرهاب وتحقيق الأمن الوطني

نظراً للتداخل الكبير والارتباط الوثيق والإسناد المتبادل بين السياستين الخارجية والدفاعية، تتعاون وزارة الشؤون الخارجية وتنسق بصفة مستمرة في إطار بعض مهامها مع وزارة الدفاع الوطني التي تنشط خارج حدود البلد عن طريق المكاتب العسكرية. فالسياسة الخارجية تدعم السياسة الدفاعية من خلال تعزيز العلاقات مع الدول الصديقة والمنظمات الدولية المختصة بهدف الحصول على التكنولوجيا والمعدات

العسكرية اللازمة وإبرام اتفاقيات التعاون العسكري مما يساهم في تنمية القدرات العسكرية والدفاعية للبلاد. كما تدعم السياسة الدفاعية السياسة الخارجية من خلال القوة العسكرية التي تعتبر وسيلة من وسائل تنفيذ السياسة الخارجية، فهي عامل رئيسي في التأثير في العلاقات الدولية وتمنح للدولة هيبة ومكانة واحترام في بين الدول ونفوذاً وتأثيراً في العلاقات الدولية. فكل الدول تسعى لتطوير قدراتها العسكرية والدفاعية لتحمي حدودها وسيادتها وتعزز مكانتها وتدافع عن مصالحها المختلفة لأن الدول تتمتع بقوة عسكرية كبيرة هي الأكثر تأثيراً في العلاقات الدولية.

إن ما يوثق العلاقة بين سياستي الدفاع والخارجية ويقوي التنسيق والتعاون أكثر بين وزارتي الدفاع والخارجية هو التحديات الأمنية والتنموية التي تواجهها الجزائر التي تعتبر عاشر أكبر دولة في العالم وأكبر دولة إفريقية وعربية ومتوسطة مساحة (2,381,741 كيلومتر مربع)، تتقاسم حدوداً طولها 6343 كلم مع سبع دول من بينها ثلاثة دول تعتبر من أفقر الدول في العالم، والصحراء الغربية التي مازالت تروح تحت نير الاحتلال المغربي، وكذا شريط ساحلي على البحر الأبيض المتوسط يبلغ طوله أكثر من 1600 كلم. وقد مرت الجزائر بفترات صعبة في تاريخها الحديث من أهمها أزمة التسعينات التي تميزت بانتشار ظاهرة الإرهاب والتطرف، تلتها بعد ذلك الأزمات التي تمر بها دول الجوار خاصة ليبيا ودول منطقة الساحل مما أدى إلى تفاقم ظاهرة الإرهاب وتجارة المخدرات والأسلحة والهجرة غير الشرعية، وهذا ما يتطلب جهوداً دولية واستراتيجية مشتركة وتنسيق وتعاون كبير وتضافر للجهود بين قطاعي الدفاع والدبلوماسية.

يتمحور دور وزارة الدفاع الوطني في رسم سياسة الدفاع الوطني وتنظيم الجيش الشعبي الوطني ودعمه لتعزيز قدراته العسكرية القتالية والدفاعية وعصرنته ليتسنى له القيام بمهامه وواجباته الدستورية بكل احترافية، والحفاظ على سلامة البلاد ووحدها واستقلالها وحرمتها الترابية وحماية مجالها الجوي والبحري والبري، وتعزيز السيادة الوطنية والدفاع عن المصالح الحيوية والإستراتيجية للبلاد⁴⁶⁴. ولتحقيق هذه الأهداف تسعى وزارة الدفاع الوطني بالتنسيق والتعاون مع الجهاز الدبلوماسي إلى تعزيز التعاون العسكري مع مختلف الدول والمتعاملين لتنسيق الجهود وتضافرها وتبادل المعلومات والخبرات لتعزيز الأمن والاستقرار على المستوى الإقليمي والجهوي والدولي. فوزارة الدفاع الوطني تنشط على المستوى الدولي عن طريق مديرية العلاقات الخارجية والتعاون والمكاتب العسكرية في البعثات الدبلوماسية الجزائرية التي يرأسها ملحق دفاع يعين من طرف وزير الدفاع الوطني، ويعتبر كذلك بمثابة مستشارا لرئيس البعثة في الشؤون العسكرية، وهو حلقة الاتصال مع السلطات العسكرية في بلد الاعتماد والمتعاملين في المجال العسكري.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن ملف الأزمة الليبية والأمن في منطقة الساحل ومكافحة الإرهاب والتعاون مع منظمة شمال الحلف الأطلسي من أهم الملفات التي تنسق فيها وزارتي الدفاع والخارجية بشكل كبير ومتواصل خدمة لمصلحة البلد العليا وتحقيقا لأمنها الوطني. وقد كان للوضع السياسي والأمني في ليبيا تأثيرا مباشرا على الوضع الأمني في الجزائر التي تتقاسم معها مع هذا البلد الجار شريطا حدوديا يقدر بـ 982 كلم. من أخطر العمليات الإرهابية تلك التي ارتكبت فوق التراب الجزائري

⁴⁶⁴المادة 30 من الدستور الجزائري والفقرات 20 و 21 من ديباجته

انطلاقاً من ليبيا هي استهداف مركب الغاز بتقنورين ببلدية عين اميناس الواقعة جنوب شرق الجزائر في يناير 2013 والتي نفذتها جماعة القاعدة الإرهابية. وكان لهذه العملية تداعيات كبيرة على المستويين الدبلوماسي والأمني دفعت بالسلطات الجزائرية إلى تكثيف تواجدها العسكري والأمني والاستخباراتي على حدودها الشرقية مع كل من ليبيا وتونس وتسخير إمكانيات مادية وبشرية كبيرة لهذا الغرض ومضاعفة ميزانية الدفاع الوطني على مدى خمس سنوات لمواجهة هذه التحديات، فبعدما كانت ميزانية الدفاع 421 مليار دينار جزائري سنة 2010⁴⁶⁵ بلغت واحد ترليون دينار جزائري سنة 2015⁴⁶⁶.

خلاصة واستنتاجات الفصل الرابع

يتضح من خلال هذا الفصل بأن السياسة الخارجية الجزائرية التي قامت على أسس ومبادئ الثورة التحريرية وتشبعت بها، تكرست وتطورت خلال الستينات والسبعينات من القرن الماضي في الدفاع عن هذه المبادئ لم تقتصر على تحقيق أهداف داخلية ووطنية فقط بل ساهمت في تحرير شعوب كانت ترح تحت الاستعمار وناضلت من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة لدول الجنوب. ومنذ بداية الثمانينات وانهايار المعسكر الاشتراكي وتبني نظام التعددية الحزبية واقتصاد السوق، تطورت السياسة الخارجية الجزائرية مع الأوضاع وتبنت رؤية جديدة للدفاع عن مصالحها الحيوية ولعب دور يليق بمكانتها

⁴⁶⁵قانون 09-09 مؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 78 لسنة 2009

⁴⁶⁶قانون 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 78 لسنة 2014

على المستويات الجهوية والقارية والدولية. ومع تطور الأوضاع وظهور تحديات جديدة على المستويين الجهوي والدولي وخاصة التحديات والاقتصادية والتنمية والأزمات السياسية والأمنية في دول الجوار وخاصة دول الساحل تقدمت السياسة الخارجية الجزائرية بعدة مبادرات ووساطات لحل المشاكل بالطرق السلمية وفق رؤية شاملة تأخذ بعين الاعتبار البعد الاقتصادي والتنموي وليس الحلول العسكرية والأمنية فقط.

الفصل الخامس

دور البرلمان الجزائري في رسم السياسة الخارجية

يتدخل البرلمان الجزائري في مجال السياسة الخارجية عن طريق رقابة النشاط الحكومي (المبحث الأول) ومناقشة السياسة الخارجية (المبحث الثاني) والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المبحث الثالث) والدبلوماسية البرلمانية (المبحث الرابع).

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة في مجال السياسة الخارجية

من أهم النشاطات التي يقوم عليها العمل البرلماني هي الرقابة على أعمال الحكومة ونشاطاتها وسياساتها العامة بما فيها السياسة الخارجية من خلال استعمال الآليات الدستورية والقانونية المتاحة المتمثلة خاصة في مناقشة برنامج الحكومة أو مخطط عملها، ومناقشة بيان سياستها العامة، والأسئلة الشفوية والكتابية والاستجابات البرلمانية التي يطرحها النواب.

سنقوم في هذا المبحث بدراسة كل هذه الآليات وتقييم ممارستها الفعلية من طرف أعضاء السلطة التشريعية ومدى استغلالهم لها لمناقشة توجهات السياسة الخارجية الجزائرية وقضاياها وخيارات السلطة التنفيذية، وتقديم انتقاداتهم وتوجيهاتهم ومقترحاتهم بهذا الخصوص، خلال الفترات التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة والسابعة والتي تمتد على مدى عشرين سنة، تبدأ من انتخاب أول مجلس شعبي وطني تعددي سنة 1997 إلى غاية 2017، حيث تعتبر فترة كافية لتقييم دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال هذه الآليات الدستورية.

أولاً: الرقابة على السياسة الخارجية أثناء مناقشة برامج الحكومة ومخططات عملها

يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مخطط عمل أو برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والموافقة عليه⁴⁶⁷. ويمكنه تكييف برنامجه أو مخطط عمله على ضوء المناقشات البرلمانية. كما يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرضاً عن برنامجه أو مخطط عمله لمجلس الأمة الذي يمكن له أن يصدر لائحة بهذا الخصوص. وبما أن كل برامج الحكومة ومخططات عملها تتضمن فصلاً خاصاً بالسياسة الخارجية، فإن هذه الآلية تسمح لأعضاء السلطة التشريعية نواباً كانوا أم أعضاء مجلس الأمة بمراقبة ومناقشة قضايا السياسة الخارجية أثناء مناقشة برنامج الحكومة.

1. مناقشة برنامج حكومة أحمد أويحي الأولي خلال الفترة التشريعية الرابعة (أوت 1997)

خصص رئيس الحكومة أحمد أويحي صفحة واحدة للسياسة الخارجية في برنامج حكومته المتكون من 18 صفحة، تطرق فيها للمحاور الأساسية للسياسة الخارجية الجزائرية وهي: - التواجد الفعال للجزائر في محيطها المغاربي والعربي والمتوسطي ومنطقة الساحل لترقية جو الوحدة والتعاون وإرساء علاقات السلم والوثام والوقوف إلى جانب القضايا العادلة، - تنشيط التعاون على المستوى الإفريقي والإسلامي وحركة عدم الانحياز والمستوى الدولي للدفاع عن المصالح الإستراتيجية للجزائر، - الدفاع عن مصالح الجالية

467 للمادتين 106 و110 من دستور 1996 المعدل سنة 2020.

الجزائرية في الخارج، - دعم الاقتصاد الوطني من خلال جلب الاستثمارات الأجنبية وفتح الأسواق أمام المنتج الوطني، - بناء الصرح المغاربي ، - وترقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي⁴⁶⁸.

بلغت نسبة مداخلات النواب في مجال السياسة الخارجية أثناء مناقشة برنامج حكومة أحمد أويحي 5% فقط على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث تطرق 12 عضوا من بين 240 عضوا لقضايا السياسة الخارجية⁴⁶⁹. من أهم الأحزاب التي تدخلت خلال المناقشات أحزاب المعارضة المتمثلة في حركة مجتمع السلم وحزب العمال والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، وتمحورت مداخلاتهم حول القضية الفلسطينية والوضع في العراق ووضع الجالية الوطنية في الخارج. وفي هذا السياق انتقدت لويزة حنون، زعيمة حزب العمال موقف الجزائر بخصوص الحصار المفروض على الشعب العراقي لأكثر من ست سنوات، ودعم مبدأ الأرض مقابل السلام بالنسبة للقضية الفلسطينية⁴⁷⁰. كما انتقد عبد الرزاق مقري، ممثل حركة مجتمع السلم إقرار مبدأ الأرض مقابل السلام بخصوص القضية الفلسطينية⁴⁷¹. من جهته أنتقد ممثل الحزب المعارض التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، خالفة معمري، بعض توجهات وخيارات خيارات السياسة الخارجية في المنطقة العربية كخيار اتحاد المغرب العربي والسياسة الخارجية

⁴⁶⁸المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الجلسات العلنية المنعقدتان يوم 23 يوليو و 9 أوت 1997، السنة الأولى، رقم 9، ص، 22 و 23.

⁴⁶⁹مسيح الدين تاسعديت، نفس المرجع، ص 10.

⁴⁷⁰المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الجلسات التأسيسية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 9 أوت 1997، السنة الأولى، رقم 10، ص 19.

⁴⁷¹نفس المرجع، ص 15.

الجزائرية تجاه المشرق والمغرب العربي⁴⁷². من جهته أشاد النائب صالح عباس الممثل عن الجالية والوطنية في الخارج بإنشاء كتابة دولة مكلفة بالجالية الوطنية بالخارج ودورها في تحسين خدمة الجالية، مطالباً بالمضي قدماً في بناء الصرح المغاربي كخيار إستراتيجي للجزائر ومطلب الشعوب المغاربية وتنفيذ الاتفاقيات الدولية الموقعة في إطار اتحاد المغرب العربي⁴⁷³.

لقد قدم رئيس الحكومة من خلال برنامجه المحاور الأساسية والنقاط الرئيسية للسياسة الخارجية في تلك الفترة التي تميزت خاصة بانطلاق مسار برشلونة والحوار الأوروبي المتوسطي ودور الجزائر في مالي والنيجر. غير أن مداخلات النواب اقتصرت على بعض قضايا السياسة الخارجية الثابتة كدعم ومساندة القضية الفلسطينية ورفض الحصار المفروض على الشعب العراقي، وأهملاً قضايا السياسة الخارجية التي كانت محل نقاش خلال تلك الفترة كمسار برشلونة والعلاقة مع دول غرب البحر الأبيض المتوسط المعنية بهذا المسار وهي فرنسا وإسبانيا وإيطاليا والبرتغال ومالطا التي تعتبر من بين أهم الشركاء الاقتصاديين للجزائر.

2. مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس خلال الدورة التشريعية الخامسة (يوليو 2002)

ركز رئيس الحكومة، علي بن فليس في برنامج حكومته الذي عرضه أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 21 يوليو 2002 في الشق المتعلق بالسياسة الخارجية على عزم الدولة على مواصلة نشر الدبلوماسية

⁴⁷² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الجلسات التأسيسية، الجلسات العلنية المنعقدتان يوم الأحد 21 يوليو 2002، السنة الأولى، رقم 4، ص 22-24.

⁴⁷³ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الجلسات التأسيسية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 10 أوت 1997، السنة الأولى، رقم 12، ص 5.

الجزائرية بهدف ترقية مكانة الجزائر بين الأمم، والتأكيد على ثبات مواقفها من مختلف القضايا الجهوية والدولية كبناء اتحاد المغرب العربي ونصرة القضايا العربية الكبرى كالقضية الفلسطينية والصحراوية وموقف الجزائر من احتلال العراق، وترقية الشراكة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا والمساهمة في حل النزاعات في إفريقيا، ودور الجزائر ضمن مسار برشلونة والحوار المتوسطي لمنظمة الحلف الأطلسي، والعلاقات الثنائية الجزائرية الخارجية، وحماية الجالية الجزائرية بالخارج وتوقيع اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي⁴⁷⁴.

لقد خصص رئيس الحكومة في كلمته أمام المجلس الشعبي الوطني 11% من مداخلته للسياسة الخارجية، وهي تعتبر نسبة معتبرة مقارنة ببرنامج سلفه رئيس الحومة أحمد أويحي. غير أنه خلال المناقشات تطرق سبعة نواب فقط من بين 231 نائبا في مداخلاتهم لقضايا السياسة الخارجية، وهو ما يمثل نسبة 3% فقط من مجموع المداخلات، وهي نسبة ضئيلة جدا تبين عدم اهتمام النواب بهذا المجال مقارنة مع مجالات السياسة الداخلية. وقد ركزت مداخلات نواب أحزاب الموالاة على الإشادة بمواقف الجزائر الثابتة تجاه القضيتين الفلسطينية والصحراوية، بينما طالب بعض نواب المعارضة خاصة ذوي التوجهات الإسلامية بإدماج البعد العربي والإسلامي في السياسة الخارجية الجزائرية دون توضيح وجهة نظرهم بهذا الخصوص.

⁴⁷⁴ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الجلسات التأسيسية، الجلسات العلنيتان المنعقدتان يوم الأحد 21 يوليو 2002، السنة الأولى، رقم 4، ص 22-24.

وفي هذا السياق، أشاد النائب لحبيب حسيون من حزب جبهة التحرير الوطني بالموافق المشرفة للسياسة الخارجية الجزائرية في دعم القضيتين الفلسطينية والصحراوية⁴⁷⁵. وتطرق النواب خليل عمري وحسن جمام وعبد القادر سماري لنفس الموضوع بشكل عام وكانت انشغالهم تتمحور حول إدماج الفضاء الإسلامي في السياسة الخارجية الجزائرية بالإضافة إلى الفضاء المغاربي والعربي والإفريقي والمتوسطي وواقع مشروع البناء المغاربي ودعم القضية الفلسطينية، كما أثاروا أوضاع الجالية الجزائرية في الخارج⁴⁷⁶. وتطرق النائب عبد الرزاق مقري عن حركة مجتمع السلم لموقف الجزائر من القضية الفلسطينية⁴⁷⁷، كما ندد عبد السلام كسال ممثل حركة الإصلاح الوطني بالعدوان الإسرائيلي على قطاع غزة⁴⁷⁸.

أما النائب لويذة حنون ممثلة حزب العمال⁴⁷⁹ فبعدما تطرقت لمواقف الجزائر الثابتة من القضيتين الفلسطينية والصحراوية والحصار المفروض على الشعب العراقي والبناء المغاربي، تطرقت للموقف الجزائري من الأزمة التي اندلعت بين المغرب وإسبانيا بخصوص جزيرة "برسيل - ليلي" الإسبانية بعد غزوها ومحاولة السيطرة عليها من طرف فرقة من القوات الملكية البحرية المغربية في 20 يوليو 2002 بحجة مراقبة عمليات الهجرة غير الشرعية وتجارة المخدرات، حيث عبرت الجزائر بكل سيادة عن موقفها الرفض

⁴⁷⁵ نفس المرجع، ص 17.

⁴⁷⁶ نفس المرجع، ص 57.

⁴⁷⁷ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الجلسات التأسيسية، الجلسات العلنيتان المنعقدتان يوم الأحد 24 يوليو 2002، السنة الأولى، رقم 12، ص 22.

⁴⁷⁸ نفس المرجع، ص 41.

⁴⁷⁹ نفس المرجع، ص 12.

لفرض سياسة الأمر الواقع ودعت طرفي النزاع إلى حل المشاكل الخلافية بالطرق الدبلوماسية، مؤكدة بأنها ليست داعمة لأي طرف بخصوص هذا الموضوع⁴⁸⁰.

وفي رده على ملاحظات واستفسارات النواب على الشق المتعلق بالسياسة الخارجية أكد رئيس الحكومة على موقف الحكومة الجزائرية الثابت الداعم للقضية الفلسطينية ووقوفها إلى جانب الشعب الفلسطيني حتى تحقيق حريته وإقامة دولته المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، داعيا المجتمع الدولي للقيام بواجباته لحماية الشعب الفلسطيني، منددا في نفس الوقت بالسياسة العدوانية للجيش الإسرائيلي تجاه الشعب الفلسطيني⁴⁸¹.

3. مناقشة برنامج حكومة عبد العزيز بلخادم خلال الفترة التشريعية السادسة (مايو 2007)

تطرق رئيس الحكومة، عبد العزيز بلخادم في مداخلته المتكونة من 26 صفحة أثناء عرض برنامج حكومته إلى السياسة الخارجية في أقل من نصف صفحة، وهو ما يمثل أقل من نسبة 2% من المداخلة، ذكر فيها بأن الدبلوماسية الجزائرية عرفت نشاط مكثفا من أجل استرجاع مكانة الجزائر في المحافل الأممية، وأكد بهذه المناسبة على مواقف الجزائر الثابتة تجاه القضيتين الصحراوية والفلسطينية. كما تطرف رئيس الحكومة إلى الملفات الكبرى المتعلقة بالسياسة الخارجية المطروحة في تلك الفترة وهي مبادرة

⁴⁸⁰ جريدة الشرق الأوسط، لم تؤيد الموقف الإسباني وإنما عارضنا إرسال المغرب جنودا إلى ليلى، 21 يوليو 2002، العدد 8636.

⁴⁸¹ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداوالات، الفترة التشريعية الخامسة، الجلسات التأسيسية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 27 يوليو 2002، السنة الأولى، رقم 14، ص 19.

الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا والشراكة الجزائرية - الأوروبية ومشروع انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية⁴⁸².

وأثناء المناقشات التي دامت أربعة أيام وعرفت تدخل 209 نائبا في شتى المجالات لم يتطرق سوى خمسة نواب فقط لقضايا السياسة الخارجية، وهو ما يمثل نسبة 2% فقط من عدد النواب المتدخلين. وكانت كل مداخلاتهم تخص القضية الفلسطينية والإشادة بالموقف الرسمي الداعم لها، حيث تطرق نواب حركة مجتمع السلم عبد الحميد بن سالم⁴⁸³، وبوزواوي أحمد⁴⁸⁴ ورئيس المجموعة البرلمانية للحركة أحمد إسعاد للقضية الفلسطينية⁴⁸⁵ والأزمة بين الفصائل الفلسطينية وطالبوا الحكومة بمضاعفة الجهود للمساهمة في حلحلتها وتمكين الفلسطينيين من إقامة دولتهم المستقلة وعاصمتها القدس الشريف، مشيدين بالجهود التي تبذلها الدبلوماسية الجزائرية لرأب الصدع بين الفصائل الفلسطينية واحترام إرادة الشعب الفلسطيني.

أما النائب لويزة حنون، رئيسة المجموعة البرلمانية لحزب العمال فقد تطرقت لعدة مواضيع من أهمها القضية الفلسطينية والوضع في لبنان والعراق وانتقدت مبادرة الشرق الأوسط الجديد التي تقدمت بها الإدارة الأمريكية في تلك الفترة، مثيرة ما تناقلته بعض وسائل الإعلام بخصوص مقترح الإدارة الأمريكية على

⁴⁸²المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، الجلستين العلنيتين المنعقدتين في 23 يونيو 2007، السنة الأولى، رقم 3، ص 27.

⁴⁸³المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، دورة الربيع لسنة 2007، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 24 يونيو 2007، السنة الأولى، رقم 7، ص 21.

⁴⁸⁴المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، دورة الربيع لسنة 2007، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 26 يونيو 2007، السنة الأولى، رقم 11، ص 22.

⁴⁸⁵نفس المرجع، ص 33.

السلطات الجزائرية لاحتضان مقر القيادة العسكرية الأمريكية في إفريقيا "أفريكوم"⁴⁸⁶، حيث أبدت النائب معارضتها الشديدة لهذا المقترح وإقامة أية قواعد عسكرية أجنبية على الجزائر. ومن جهته طالب رئيس المجموعة البرلمانية للتجمع الثقافي الديمقراطي، جمال الدين فرج الله الحكومة الجزائرية بتوخي الدقة والحذر بخصوص انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة والمفاوضات مع الاتحاد الأوروبي⁴⁸⁷.

وفي رده على تساؤلات ومناقشات النواب، تطرق رئيس الحكومة إلى الدور الذي تلعبه الممثلات الدبلوماسية لحماية الجالية الجزائرية بالخارج والإجراءات المتخذة لتحسين ظروف استقبالها وتبسيط الإجراءات الإدارية والقنصلية. كما تطرق إلى مبررات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي خدمة للاقتصاد الوطني وبعث الشراكة المباشرة بين المؤسسات الاقتصادية الجزائرية والأوروبية بما يسمح لها من استيعاب التطور التكنولوجي وتطوير منتجاتها وفق المعايير الدولية وتحقيق الاندماج الاقتصادي الجزائري في الاقتصاد العالمي، مؤكداً بأن الاتفاق يمنح الوقت الكافي للمؤسسات الجزائرية للتكيف مع الوضع والدخول في المنافسة الحرة في السوق الأوروبية. كما أكد رئيس الحكومة بأن مسار الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة يسير بعقلانية كي لا يلحق أي ضرر بالاقتصاد الوطني. أما بخصوص مبادرة الشرق الأوسط الكبير، أكد عبد العزيز بلخادم بأن الجزائر عبرت منذ الوهلة الأولى عن موقفها بخصوص هذه المبادرة، مصرحاً بأنه من غير الممكن تصور صيغة وحيدة للديمقراطية قابلة للتطبيق في كل الدول. كما

⁴⁸⁶ نفس المرجع، ص 26 و 27.

⁴⁸⁷ نفس المرجع، ص 23.

تطرق لدور الجزائر في حل النزاعات في إفريقيا والمشاركة في عمليات حفظ السلم عن طريق الدعم اللوجستي⁴⁸⁸.

4. مناقشة مخطط عمل حكومة عبد الملك سلال خلال الفترة التشريعية السابعة (سبتمبر 2012)

تم تعيين حكومة عبد الملك سلال في خضم ما يسمى أحداث "الربيع العربي" وما تبعها من أحداث وتدخلات أجنبية في دول المنطقة ودعم المعارضة بالسلاح مما خلق اضطرابات وتمرد مسلح في بعض الدول العربية ودول الجوار. وبالرغم من الوضع الأمني الخطير الذي كانت تعرفه المنطقة وخاصة ليبيا التي أصبحت حقلا للتدخلات الأجنبية تحت ذريعة نشر الديمقراطية، وانتشار الجماعات الإرهابية المسلحة وتجارة الأسلحة والمخدرات، وتداعياتها الخطيرة على الجزائر إلا أن هذا الموضوع لم ينل حظه خلال مناقشات مخطط عمل الحكومة لا من جهة الوزير الأول ولا من جهة نواب المجلس الشعبي الوطني باستثناء ممثلي حزب العمال.

فأثناء تقديم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 25 سبتمبر 2012 تطرق الوزير الأول، عبد الملك سلال في الشق المتعلق بالسياسة الخارجية في فقرتين مقتضبتيْن إلى مبادئ السياسة

⁴⁸⁸المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، دورة الربيع لسنة 2007، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 28 يونيو 2007، السنة الأولى، رقم 13، ص 20.

الخارجية الجزائرية القائمة على رفض التدخل الأجنبي واحترام سيادة الشعوب، والتزام الحكومة بتحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للجالية الجزائرية بالخارج والتكفل بانشغالها فقط⁴⁸⁹.

وأثناء المناقشات تطرق سبعة نواب فقط من بين 270 نائبا متدخلوا للسياسة الخارجية، وهو ما يمثل نسبة 2.5% من عدد المتدخلين، حيث اقتصرت مداخلاتهم على قضايا الجالية الجزائرية في الخارج وهم النواب: نور الدين بلمداح⁴⁹⁰ من حزب التحالف الوطني الجمهوري وشكيب جوهري⁴⁹¹ من حزب جبهة التحرير الوطني وسمير شعابنة⁴⁹² من حزب جبهة المستقبل وشفافية منتالشتة⁴⁹³ من اتحاد القوى الديمقراطية الاجتماعية وأميرة سليم⁴⁹⁴ من التجمع الوطني الديمقراطي. وكانت مداخلاتهم عبارة عن مطالب لصالح الجالية الجزائرية كلها متكفل بها من طرف البعثات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية في الخارج.

ومن أهم المداخلات التي تطرقت لقضايا السياسة الخارجية هما مداخلتي ممثلي حزب العمال النائب لوزة حنون وإسماعين قوادرية، حيث أثارت لوزة حنون، الوضع في ليبيا والتدخل العسكري لمنظمة شمال

⁴⁸⁹المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداوات، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 25 سبتمبر 2012، السنة الأولى، رقم 5، ص 8.

⁴⁹⁰نفس المرجع، ص 27.

⁴⁹¹نفس المرجع، ص 21.

⁴⁹²المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداوات، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 27 سبتمبر 2012، السنة الأولى، رقم 9، ص 10.

⁴⁹³نفس المرجع، ص 20-21.

⁴⁹⁴نفس المرجع، ص 6.

الحلف الأطلسي "الناتو" في ليبيا وما يشكله من أخطار أمنية على الجزائر والحرب في مالي واختطاف الدبلوماسيين الجزائريين في قاو، معلنة رافضها لأي تدخل أجنبي في المنطقة⁴⁹⁵. كما تمحورت مداخلة النائب إسماعين قوادرية حول نقد اتفاق الشراكة المبرم مع الاتحاد الأوروبي ومسار انضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة⁴⁹⁶.

يتضح مما سبق عدم اهتمام نواب المجلس الشعبي الوطني بقضايا السياسة الخارجية وتركيز اهتمامهم على قضايا السياسة الداخلية على اعتبار أنها تمم الرأي العام وخاصة في دوائهم الانتخابية، حيث يسعون إلى إعادة انتخابهم، حيث لم تتجاوز نسبة النواب الذين يهتمون بقضايا السياسة الخارجية في المجلس الشعبي الوطني في أحسن الأحوال 3% وعادة ما تتناول بعض قضايا السياسة الخارجية الثابتة وبشكل سطحي. فعادة ما يركز نواب أحزاب التيار الإسلامي في مداخلاتهم على القضية الفلسطينية ونواب التيار الوطني على وضع الجالية الجزائرية بالخارج، باستثناء نواب حزب العمال الذين يهتمون بقضايا السياسة الخارجية ومناقشة خياراتها بعمق وخاصة تلك التي لها تداعيات مباشرة على الوضع الأمني والاقتصادي الداخلي كالوضع في دول الجوار واتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي.

⁴⁹⁵المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 30 سبتمبر 2012، السنة الأولى، رقم 12، ص 6.

⁴⁹⁶المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 27 سبتمبر 2012، السنة الأولى، رقم 10، ص 5.

ثانيا: مناقشة السياسة الخارجية خلال عرض بيانات السياسة العامة للحكومة

تضمنت الدساتير الجزائرية منذ 1989 أحكاما تفرض على الحكومة تقديم بيان السياسة العامة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني. غير أنه وخلال ثلاثين سنة لم يقدم رؤساء الحكومات المتعاقبة والوزراء الأولون بيانات السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني سوى خمس مرات فقط، أي بمعدل بيان واحد كل ست سنوات. وقد قدمت هذه البيانات خلال السنوات التالية: 1998 و2001 و2004 و2010 و2019.

ولتصحيح هذا الخلل تمت إعادة صياغة الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 وسنة 2020 بشكل يلزم الحكومة على تقديم بيان السياسة العامة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني، وكانت الصيغة بالشكل التالي: " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني " عوضا عن الصيغة التي كانت معتمدة في دستوري 1989 و1996 " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

سنقوم بدراسة وتقييم تعاطي نواب المجلس الشعبي الوطني مع قضايا السياسة الخارجية أثناء مناقشة بيانات السياسة العامة التي تقدمت بها الحكومات المتعاقبة خلال الفترات التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة.

1. مناقشة بيان السياسة العامة خلال الفترة التشريعية الرابعة (ديسمبر 1998)

تطرق رئيس الحكومة في مداخلته أثناء عرض بيان السياسة العامة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 6 ديسمبر 1998 في صفحة كاملة إلى التحرك الواسع للدبلوماسية الجزائرية من أجل العودة إلى الساحة الدولية. وبالنظر للوضع الأمني الصعب الذي كانت تمر به البلاد في تلك الفترة، أكد مسؤول الحكومة بأن الجزائر ستستغل وجودها بالمنظمات الدولية والجهوية كمنظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية وحركة عدم الانحياز لحشد الدعم لمكافحة الإرهاب وتنبيه المجتمع الدولي من مخاطر هذه الآفة التي تعاني منها الجزائر منذ مطلع التسعينات، مؤكداً على سعي الحكومة الجزائرية إلى تحقيق الاندماج الجهوي ومواصلة بناء الصرح المغاربي وحثمية بناء شراكة مع الاتحاد الأوروبي خدمة للاقتصاد الوطني والتنمية في الجزائر، والتمسك بالمواقف المبدئية والثابتة للجزائر وهي التضامن مع الشعوب الصديقة في فلسطين والصحراء الغربية وليبيا والعراق⁴⁹⁷.

لقد بلغ عدد النواب المتدخلين الذين تطرقوا لقضايا السياسة الخارجية أثناء مناقشة بيان السياسة العامة الذي قدمه رئيس الحكومة أحمد أويحي في ديسمبر 1998، ثمانية نواب من بين 183 نائبا، وهو ما يمثل نسبة 4% من النواب المتدخلين، وهي نسبة ضئيلة بالنظر لقضايا السياسة الخارجية التي كانت مطروحة في تلك الفترة على الساحتين الداخلية والخارجية وخاصة موضوع الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والأمن في منطقة الساحل. وقد اقتصرت مداخلات النواب على وضعية الجالية الجزائرية في الخارج، وهذا

⁴⁹⁷المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداخلات، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 6 ديسمبر 1998، السنة الثانية، رقم 112، ص 9.

ما أثاره كل من النائب عمارة حيتة⁴⁹⁸، ونجيب دنون من التجمع الوطني الديمقراطي⁴⁹⁹. كما إنتقد كل من النائب محمد عنان⁵⁰⁰ وعبد الحميد بولفغات⁵⁰¹ دور الدبلوماسية الجزائرية في جلب الاستثمارات الأجنبية، بينما أشاد النائب عبدالكريم دحمان بهذا الدور⁵⁰²، وطالب النائب أحمد شعواطي الحكومة بالاهتمام أكثر بتوطيد العلاقات مع الدول العربية والإسلامية وعدم التركيز على الشركاء الأوروبيين فقط، وبذل مجهودات أكبر من أجل كشف الشبكات الإرهابية المنتشرة في الخارج وعقد ندوات وملتقيات فكرية حول معاناة الجزائر من ويلات الإرهاب⁵⁰³. أما النائب عمر مازوني⁵⁰⁴، فقد طالب الدبلوماسية الجزائرية التحرك أكثر من أجل رفع الحصار عن الشعب العراقي. وفي رده على أسئلة ومناقشات النواب اكتفى رئيس الحكومة بالجانب المتعلق بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية وأهمل الرد على الشق المتعلق بالسياسة الخارجية.

⁴⁹⁸ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 8 ديسمبر 1998، السنة الثانية، رقم 114، ص 26.

⁴⁹⁹ نفس المرجع، ص 26.

⁵⁰⁰ نفس المرجع، ص 16.

⁵⁰¹ نفس المرجع، ص 28.

⁵⁰² نفس المرجع، ص 41.

⁵⁰³ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 9 ديسمبر 1998، السنة الثانية، رقم 116، ص 4.

⁵⁰⁴ نفس المرجع، ص 40.

2. مناقشة بيان السياسة العامة خلال الفترة التشريعية الخامسة (ديسمبر 2004)

لم يتطرق رئيس الحكومة أحمد أويحي في بيان السياسة العامة الذي قدمه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني في ديسمبر 2004 لموضوع السياسة الخارجية⁵⁰⁵، واقتصر برنامجه على السياسة الداخلية بمختلف جوانبها الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، بينما أثار ثلاث عشرة نائبا من بين 209 نائبا متدخلا مواضيع تتعلق بقضايا السياسة الخارجية، وهو ما يشكل نسبة 6.2% من عدد النواب المتدخلين. واقتصرت أغلب المداخلات على عودة الجزائر إلى الساحة الدولية بعد الأزمة الأمنية والسياسية التي مرت بها خلال التسعينات، من أهمها مخلات نواب الأحزاب الثلاثة المشكلة للتحالف الرئاسي وهم ممثلي حزب جبهة التحرير الوطني نور الدين عطا الله⁵⁰⁶ والصادق بوقطاية⁵⁰⁷ والعياشي دعدوعة⁵⁰⁸، وممثلي التجمع الوطني الديمقراطي ميلود شرفي رئيس المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي، ورئيس المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم عبد الحق بومشرة⁵⁰⁹. وكالعادة انتقدت رئيسة المجموعة البرلمانية لحزب العمال لويزة حنون بعض خيارات السياسة الخارجية وقدمت ملاحظاتها حول بعض الملفات التي

⁵⁰⁵ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 22 مايو 2005، السنة الثالثة، رقم 153.

⁵⁰⁶ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين 23 مايو 2005، السنة الثالثة، رقم 154، ص 18.

⁵⁰⁷ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 24 مايو 2005، السنة الثالثة، رقم 157، ص 14.

⁵⁰⁸ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 24 مايو 2005، السنة الثالثة، رقم 157، ص 49

⁵⁰⁹ نفس المرجع، ص 46.

كانت مطروحة على الساحتين الداخلية والخارجية ومن أهمها مخطط الشرق الأوسط الكبير والقضية الفلسطينية والوضع في العراق ومواقفها بخصوص الوضع في بعض الدول الإفريقية ودول أمريكا اللاتينية⁵¹⁰. ومن جهته تطرق ممثل حركة النهضة محمد صالحى إلى دور الدبلوماسية الجزائرية في جلب الاستثمارات الأجنبية ، وطالب الحكومة بإجبار فرنسا على الاعتراف بجرائمها في الجزائر⁵¹¹ .

وكان رد رئيس الحكومة على مداخلات النواب وانشغالهم بخصوص الشق المتعلق بالسياسة الخارجية مقتضبا وقصيرا تمحور خاصة حول تقديم بعض المبررات والدفاع على بعض الخيارات كاتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وانضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة والجهود المبذولة من طرف البعثات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية لخدمة الجالية الجزائرية بالخارج⁵¹².

3. مناقشة بيان السياسة العامة خلال الفترة التشريعية السادسة (أكتوبر 2010)

على غرار البيان الذي قدمه في شهر ديسمبر 2004، لم يتطرق الوزير الأول أحمد أويحي في بيان السياسة العامة الذي قدمه أمام المجلس الشعبي الوطني في أكتوبر 2010 إلى موضوع السياسة الخارجية باستثناء فقرة واحدة تتعلق بالنشاط الثقافي الخارجي للدولة على المستويات العربية والإفريقية والإسلامية

⁵¹⁰ نفس المرجع، ص 14.

⁵¹¹ نفس المرجع، ص 36-38.

⁵¹² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 25 مايو 2005، السنة الثالثة، رقم 158، ص 22.

في إشارة إلى المهرجانات الضخمة التي نظمتها الجزائر في تلك الفترة وهي: الجزائر عاصمة الثقافة العربية سنة 2007 والمهرجان الإفريقي سنة 2009 والتحضير لتظاهرة تلمسان عاصمة الثقافة الإسلامية⁵¹³.

لقد عرفت مناقشات بيان السياسة العامة التي دامت ثلاثة أيام تدخل مائتي نائب، تطرق تسعة نواب منهم فقط لقضايا السياسة الخارجية، أي بمعدل 4.5%، تمحورت مداخلاتهم حول القضية الفلسطينية وقضية الصحراء الغربية وموضوع الذاكرة وتجريم الاستعمار ونقد اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وانضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة. فقد انتقد كل من النائب الحاج الطيب عزيز عن حركة مجتمع السلم⁵¹⁴ والنائب فتح الله شعباني ممثل الجبهة الوطنية الجزائرية⁵¹⁵ والنائب أعمر وزاني عن جبهة التحرير الوطني⁵¹⁶ تراجع الحكومة عن مقترح قانون تجريم الاستعمار المقترح من طرف النواب ردا على قانون تمجيد الاستعمار الذي صادق عليه البرلمان الفرنسي. كما تطرق النواب عبد الله حميد عن جبهة التحرير الوطني⁵¹⁷ وعبد الرزاق عاشوري عن حركة مجتمع السلم⁵¹⁸ إلى قضية الصحراء الغربية والعلاقات

⁵¹³ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 21 أكتوبر 2010، السنة الثالثة، رقم 174، ص 5.

⁵¹⁴ نفس المرجع، ص 17.

⁵¹⁵ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 24 أكتوبر 2010، السنة الثالثة، رقم 177، ص 36.

⁵¹⁶ نفس المرجع، السنة الثالثة، رقم 179، ص 24.

⁵¹⁷ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 21 أكتوبر 2010، السنة الثالثة، رقم 176، ص 19.

⁵¹⁸ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين 25 أكتوبر 2010، السنة الثالثة، رقم 180، ص 25.

الجزائرية المغربية واتحاد المغرب العربي. وطالب نواب حركة مجتمع السلم وعلى رأسهم النائب حسن عزيزي⁵¹⁹ ورئيس المجموعة البرلمانية للحركة محمد السعيد بوبكر⁵²⁰ مراجعة اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى القضية المركزية في الشق السياسي لبرنامج الحركة وهي القضية الفلسطينية. أما رئيسة المجموعة البرلمانية لحزب العمال، النائب لوييزة حنون فقد تطرقت في مداخلتها إلى عدة قضايا من أهمها نقد اتفاق الشراكة الموقع مع الاتحاد الأوروبي وانضمام الجزائر إلى منطقة التبادل الحر العربية وكذا مسار انضمام الجزائر إلى المنظمة العالمية للتجارة⁵²¹.

وفي رده على مداخلات وانشغالات النواب أثار الوزير الأول موضوع السياسة الخارجية في أقل من سطرين تطرق فيهما لتبرير خيار توقيع اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي والانضمام لمنطقة التبادل العربية ومسار انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة⁵²².

ثالثا: مناقشة السياسة الخارجية من خلال الأسئلة والاستجابات البرلمانية

1. الأسئلة البرلمانية: تعتبر الأسئلة البرلمانية من بين الآليات الرقابية المهمة التي يستعملها البرلمان في مواجهة الحكومة. فهي تمكن عضو البرلمان من طرح سؤال على عضو الحكومة في مجال اختصاصه،

⁵¹⁹ نفس المرجع، ص 26.

⁵²⁰ نفس المرجع، ص 33-35.

⁵²¹ نفس المرجع، ص 28

⁵²² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد 31 أكتوبر 2010، السنة الثالثة، رقم 182، ص 13.

للحصول على معلومات وتوضيحات حول قضية معينة تخص التشريع أو السياسة العامة للحكومة، مهما كانت هذه السياسة العامة داخلية أو خارجية. فعضو البرلمان له الحق في توجيه أي سؤال لأي عضو من أعضاء الحكومة دون استثناء بما فيهم وزير الخارجية⁵²³.

من أجل تقييم مدى اهتمام النواب بالسياسة الخارجية والتأثير على خيارات صانع قرار السياسة الخارجية وتوجهاته، تطرقت هذه الدراسة لعملية مسح لكل الأسئلة المتعلقة بالسياسة الخارجية التي طرحها النواب على وزير الشؤون الخارجية خلال الفترة من 2003 إلى غاية 2015، أي مدة 12 سنة، وهي مدة كافية لتقييم هذا الدور وتحليله والوصول إلى نتائج عامة بهذا الخصوص.

لقد تم الاعتماد على المنهج الإحصائي للقيام بعملية جمع المعطيات المتعلقة بعدد الأسئلة البرلمانية وفرزها وحساب نسبها وإعداد جداول توضيحية بذلك لتسهيل تحليلها وتوضيحها ودقة نتائجها. قد تمت دراسة الأسئلة الشفوية والكتابية كل على حدي على مستوى غرفتي البرلمان، خلال ثلاث فترات تشريعية متوالية، وهي الفترات التشريعية الخامسة (2002-2007) والسادسة (2007-2012) والسابعة (2012-2017).

لقد تم إعداد ثلاثة جداول إحصائية لإبراز مختلف المؤشرات المتعلقة باهتمام النواب بالسياسة الخارجية. لقد حاولنا أن نبرز في الجدول الأول تاريخ طرح السؤال البرلماني لمعرفة خيارات السياسة الخارجية في تلك

⁵²³المادة 152 من الدستور

الفترة والأحداث التي كانت مطروحة على الساحة الوطنية والدولية وتأثيرها على السياسة الخارجية الجزائرية ومدى تفاعل النواب معها، واسم صاحب السؤال وانتمائه السياسي لتحليل مدى تأثير هذا الانتماء على اهتمام النائب بنوعية القضايا السياسية الخارجية، وكذا موقعه في البرلمان كمعارضة أو موالاة، وموضوع السؤال وتاريخ التكفل به.

أما الجدول الثاني فقد تم تخصيصه لإبراز نسبة الأسئلة المطروحة على وزير الشؤون الخارجية مقارنة مع مجموع الأسئلة المطروحة على وزراء القطاعات الأخرى لتوضيح مدى اهتمام النواب بهذا القطاع. وتم تخصيص الجدول الثالث لإبراز مدى تكفل وزير الشؤون الخارجية بأسئلة النواب واهتمامه بها والرد عليها.

أ. الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)

ملاحظات	نوع السؤال الموضوعه	النائب	تاريخ السؤال
تم الرد في 30 مارس 2003	- سؤال شفهي: - توضيح موقف الجزائر من الحرب على العراق وطلب التنديد بها مهما كانت المبررات.	جلول جودي حزب العمال	23 يناير 2003
تم الرد في 30 مارس 2003	- سؤال شفهي: -توضيح موقف الجزائر من العدوان على العراق والمساعي الدبلوماسية لمنع الاعتداء عليه. -عدم تناغم الموقف الرسمي مع الموقف الشعبي. - نقد قرار الحكومة بمنع المسيرات الشعبية الراضة للعدوان على العراق	فاتح قرد حركة حمس	8 مارس 2003
لم يتم الرد على السؤال	- سؤال شفهي: الرد على تصريحات وزير الخارجية الفرنسي المتعلقة بالحركى	خالد بن عيسى جبهة التحرير الوطني	16 سبتمبر 2004
لم يتم الرد على السؤال	- سؤال شفهي: مقابلة المصارع الجزائري عمر مريجة للمصارع الاسرائيلي خلال الألعاب الأولمبية	عبد الرزاق مقري حركة حمس	16 سبتمبر 2004
تم سحب السؤال	- سؤال شفهي: المشروع الليبي المتعلق بمنطقة الجنوب الجزائري - التوارق	عدة فلاحى	04 أكتوبر 2006
تم الرد في 27 يناير 2007	- سؤال كتابي: قضية التعويضات المالية للأقدام السوداء	عبد العزيز حملاوي	21 ديسمبر 2006
تم الرد في 10 مارس 2007	- سؤال كتابي: منح الجزائريين المقيمين بفرنسا بصفة غير شرعية جوازات سفر مؤقتة لتسوية إقامتهم	يوسف مروش	8 يناير 2007

جدول رقم 1- المصدر: الجريدة الرسمية للمدوات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

من أهم قضايا السياسة الخارجية التي كانت مطروحة على الساحة الوطنية والدولية في الفترة المدروسة (2002-2007) هي الغزو الأمريكي للعراق. ولهذا تمحورت الأسئلة الشفوية التي تقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني لوزير الشؤون الخارجية حول هذا الموضوع بالإضافة إلى بعض القضايا الأخرى كالقضية الفلسطينية التي يركز عليها كثيرا نواب الأحزاب ذات الخلفية الإسلامية، والعلاقات الجزائرية الفرنسية التي عادة ما يهتم بها نواب جهة التحرير الوطني.

لقد اهتمت أحزاب المعارضة بالغزو الأمريكي للعراق، حيث وجه ممثل كل من حزب العمال وحركة مجتمع السلم أسئلة كتابية لوزير الخارجية لتوضيح موقف الجزائر بهذا الخصوص، منتقدين هذا الموقف الذي لا يتناغم حسبهم مع الموقف الشعبي وموقف الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، متهمين الحكومة بعدم القيام بأي مساع لمنع الاعتداء على العراق. وطالب هؤلاء النواب الحكومة بالتنديد بالحرب والسماح بتنظيم مسيرات شعبية للتنديد بها.

كما تقدم ممثل حركة مجتمع السلم بسؤال يخص القضية الفلسطينية، منتقدا المقابلة الرياضية التي جرت بين المصارع الجزائري عمر مريجة ومصارع إسرائيلي خلال الألعاب الأولمبية في أثينا سنة 2004. كما تقدم نائب ممثل عن جبهة التحرير الوطني بسؤال يخص العلاقات الجزائرية الفرنسية وموقف الحكومة من تصريحات وزير الخارجية الفرنسي بخصوص الحركة. فيما يخص الأسئلة الكتابية تم طرح سؤالين أحدهما متعلق بوضع الجالية الوطنية بالخارج والثاني يتعلق بالتعويضات المالية للأقدام السوداء.

تجدر الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الأمة لم يتقدموا بأي سؤال يتعلق بالسياسة الخارجية.

الغرفة	طبيعة السؤال	الأسئلة المطروحة على أعضاء الحكومة	العدد الإجمالي	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	النسبة	العدد الإجمالي	النسبة الاجمالية
المجلس الشعبي الوطني	شفهي	466	866	5	1%	6	0.7%
	كتابي	400		2	0.5%		
مجلس الأمة	شفهي	92	135	0	0%	0	0%
	كتابي	43		0	0%		
الغرفتين			1001			6	0.6%

جدول رقم 2- المصدر: الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

لم تتجاوز نسبة الأسئلة المطروحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني على وزير الشؤون الخارجية خلال الفترة التشريعية الخامسة نسبة 0.7%، وهي نسبة ضئيلة جدا بالنظر لأهمية قضايا السياسة الخارجية التي كانت مطروحة في تلك الفترة وتأثيرها على الوضع الاقتصادي الداخلي والخيارات الاقتصادية للحكومة، كاتفاق الشراكة الجزائري - الأوروبي الذي وقع في 2002، حيث تزامن مع بداية تلك الفترة التشريعية. كما لاحظنا بأن النواب يلجؤون إلى الأسئلة الشفوية أكثر من الأسئلة الكتابية ل طرح انشغالهم على وزير الشؤون الخارجية، فحين بلغت نسبة الأسئلة الشفوية 1% لم تتجاوز نسبة الأسئلة الكتابية 0.5%.

النسبة الإجمالية	نسبة التكفل	العدد الإجمالي	الأسئلة المتكفل بها	العدد الإجمالي	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	طبيعة السؤال	الغرفة
% 57	% 40	4	2	7	5	شفهي	المجلس الشعبي الوطني
	100 %		2		2	كتابي	
% 0	% 0	0	0	0	0	شفهي	مجلس الأمة
	% 0		0		0	كتابي	
% 57		4		7			الغرفتين

جدول رقم 3- المصدر: الجريدة الرسمية للمداوات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

فيما يخص نسبة التكفل بالأسئلة الموجهة لوزير الشؤون الخارجية، فقد بلغت 100 % بالنسبة للأسئلة الكتابية و 40 % بالنسبة للأسئلة الشفوية، أي بمعدل 57 %، وهو ما يعتبر معدلا مقبولا جدا بالنسبة لهذا القطاع الحساس.

ب. الفترة التشريعية السادسة (2007-2012)

ملاحظات	موضوع السؤال	النائب	تاريخ السؤال
لم يتم الرد	سؤال شفهي: مشاركة الجزائر في مؤتمر أنابوليس وتأثيره على موقفها من القضية الفلسطينية	زين الدين بن مدخن	يناير 2008
لم يتم الرد	سؤال شفهي: الاعتداء الصهيوني على غزة	عبد الحميد بن سالم	دورة الخريف 2008
رد الوزير في 14 أبريل 2011	سؤال شفهي: دخول أشخاص مشبوهين إلى التراب الوطني	مسعودي خليفة حركة النهضة	دورة الربيع 2008
عدم الاختصاص 18 يناير 2010	سؤال شفهي: التأخر في الاعتراف بدولة كوسوفو المستقلة	أحمد إسعاد حركة حمس	دورة الخريف 2009

12 يناير 2010	زين الدين بن مدخن حركة حماس	سؤال شفهي: متابعة المتسببين في الإساءة للجزائر تاريخياً ورموزاً. لم يتم الرد
15 يوليو 2010	العربي علالي حركة حماس	سؤال شفهي: إدراج الجزائر ضمن قائمة الدول المعنية بالإجراءات الأمنية الجديدة. لم يتم الرد
دورة الخريف 2010	محمد فخار	سؤال شفهي: نشاط الدبلوماسية الجزائرية لدى الهيئات الدولية لدعم القضية الفلسطينية لم يتم الرد
8 نوفمبر 2007	محمد قحش الأحرار	- سؤال كتابي: طلب فتح قنصلية عامة في نيويورك لم يتم الرد
8 يناير 2008	علي براهمي التجمع الثقافي الديمقراطي	- سؤال كتابي: سبر الآراء على الأنترنت الذي نظمته قناة الجزيرة للتحريض على الإرهاب في الجزائر تم سحب السؤال
19 أكتوبر 2008	دوراري لزهر حركة حماس	- سؤال كتابي: مصير الجزائريين المحاصرين في قطاع غزة رد الوزير في 26 نوفمبر 2008
15 يناير 2009	محمود بودارين التجمع الوطني الديمقراطي	- سؤال كتابي: منع الطلبة الجزائريين بفرنسا من العمل رد الوزير في 12 فبراير 2009
27 أكتوبر 2008	عبد اللهبن التومي التجمع الوطني الديمقراطي	سؤال شفهي: الخطوط العريضة للوزارة للنهوض بأوضاع الجالية الوطنية بالخارج رد الوزير في 18 أكتوبر 2009
26 ماي 2010	بوزيد لزهاري الثلاث الرئاسي	سؤال شفهي: التكفل بالجزائريين المسجونين في سجون بعض الدول لم يتم الرد
03 مارس 2011	محمد صالح بوشارب ح و ط ن	سؤال شفهي: مصير الحراقة المفقودين بالمياه الإقليمية التونسية سؤال كتابي في يناير 2012
07 يوليو 2011	حد مسعود عمار التجمع الوطني الديمقراطي	سؤال كتابي: اختطاف 17 رعية جزائرية على متن باخرة في السواحل الصومالية. رد الوزير في 11 يوليو 2011

جدول رقم 4- المصدر: الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

لقد تمحورت أغلب الأسئلة الشفوية والكتابية التي تقدم بها النواب المتعلقة بقضايا السياسة الخارجية في تلك الفترة حول القضية الفلسطينية نظرا للاعتداء الوحشي لقوات الاحتلال الإسرائيلي على قطاع غزة في ديسمبر 2008، حيث تم طرح أربعة أسئلة من بين العشرة المتعلقة بالسياسة الخارجية حول هذا الموضوع. كما تقدم نائب عن حركة مجتمع السلم بسؤال يخص التأخر في الاعتراف بدولة كوسوفو وهذا بعد إعلان استقلال تلك الدولة والاعتراف بها من طرف مجموعة من الدول. أما بقية الأسئلة فقد تطرقت إلى أوضاع الجالية الجزائرية في الخارج والذاكرة الوطنية.

الغرفة	طبيعة السؤال	الأسئلة المطروحة على كل أعضاء الحكومة	العدد الإجمالي	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	النسبة	العدد الإجمالي	النسبة الإجمالية
المجلس الشعبي الوطني	شفهي	712	1565	6	% 0.84	10	% 0.6
	كتابي	853		4	% 0.4		
مجلس الأمة	شفهي	409	544	3	% 0.7	04	% 0.7
	كتابي	135		1	% 0.7		
الغرفتين			2109			14	% 0.6

جدول رقم 5- المصدر: الجريدة الرسمية للمداوات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

لقد بلغت نسبة الأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني على وزير الخارجية خلال الفترة التشريعية السادسة 0.7%، وهي نسبة ضئيلة مقارنة مع النسبة المحققة خلال الفترة التشريعية الخامسة، والتي بلغت 1.3%. أما على مستوى مجلس الأمة، فنلاحظ أن هناك تطور

ملحوظ في نسبة الأسئلة المطروحة المتعلقة بالسياسة الخارجية، حيث بلغت هذه النسبة 0.7% بعدما كانت منعدمة تماما خلال الفترة التشريعية الخامسة التي لم يطرح فيها أي سؤال يتعلق بقضايا السياسة الخارجية على مستوى مجلس الأمة. وبالتالي أصبح اهتمام أعضاء غرفتي البرلمان بقضايا السياسة الخارجية متساو.

النسبة الإجمالية	نسبة التكلفة	العدد الإجمالي	الأسئلة المتكفل بها	العدد الإجمالي	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	طبيعة السؤال	الغرفة
% 40	% 33	4	2	10	6	شفهي	المجلس الشعبي الوطني
	% 50		2		4	كتابي	
% 50	% 33	2	1	4	3	شفهي	مجلس الأمة
	% 100		1		1	كتابي	
<u>% 42</u>		<u>6</u>		<u>14</u>			الغرفتين

جدول رقم 6- المصدر: الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

إن ما لاحظناه خلال الفترة التشريعية السادسة هو أن أكثر من نصف الأسئلة لم يتم الرد عليها من طرف وزير الشؤون الخارجية، عكس الفترة التشريعية الخامسة التي رد فيها الوزير على أغلب الأسئلة المطروحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.

ج. الفترة التشريعية السابعة (2012-2017)

ملاحظات	نوع السؤال وموضوعه	النائب	تاريخ السؤال
تم سحب السؤال في 15 ديسمبر 2015	سؤال شفهي: وضعية الرعايا الجزائريين المسجونين بالخارج.	نورالدين بلمداح جبهة التحرير الوطني	17 ديسمبر 2012
سحب السؤال في 15 ديسمبر 2015	سؤال شفهي: وضعية المراكز الثقافية الجزائرية في الخارج وطلب فتح مدارس جزائرية لأبناء الجالية في الخارج.	نورالدين بلمداح جبهة التحرير الوطني	14 يناير 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: صمت وزارة الخارجية عن التطورات الحاصلة على الحدود الجنوبية.	عبد الغني بودبوز تجمع الجزائر الخضراء	05 فبراير 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: السماح للطائرات الفرنسية عبور الأجواء الجزائرية.	عبد القادر بلعربي تجمع الجزائر الخضراء	05 فبراير 2013
سحب السؤال في جوان 2014	سؤال شفهي: وضعية المساجين الجزائريين بالعراق.	مصطفى بوشاشي جبهة القوى الاشتراكية	05 ماي 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: لماذا لم تعترف الجزائر بدولة كوسوفو.	نعمان لعور تجمع الجزائر الخضراء	16 جوان 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: وضعية الجالية الجزائرية المقيمة في افريقيا، خاصة في دول الساحل.	محمد الداوي حزب الكرامة	03 نوفمبر 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: المساعدة في إنجاز مسجد بمدينة مرسيليا الفرنسية.	يوسف خبابة تجمع الجزائر الخضراء	11 ديسمبر 2013
لم يتم الرد	سؤال شفهي: وضعية الجالية الوطنية بالخارج.	حسن عربي جبهة العدالة والتنمية	دورة الخريف 2014
لم يتم الرد	سؤال شفهي: استغلال مسجد باريس لتشويه صورة الدين والجزائر	حسن عربي جبهة العدالة والتنمية	4 نوفمبر 2015
لم يتم الرد	سؤال شفهي: أسباب الصمت الرسمي إزاء التصريحات الاستفزازية لمسؤولين فرنسيين	نورة خربوش تجمع الجزائر الخضراء	4 نوفمبر 2015

3 يونيو 2013	أحسن عسكري	- سؤال كتابي: وضعية الشباب الحرقاة المفقودين	رد الوزير في 18 يوليو 2013
	إبراهيم فشكلار	- سؤال كتابي: ظروف استقبال المواطنين على مستوى مصلحة الحالة المدنية بوزارة الشؤون الخارجية	رد الوزير في 27 يناير 2014
	خليل أوكبدان	- سؤال كتابي: ظروف الاستقبال والتكفل بالجالية الوطنية بالخارج على مستوى المراكز الدبلوماسية والقنصلية	رد الوزير في 18 سبتمبر 2014
21 مايو 2014	إبا جميلة	- سؤال كتابي: الاحتجاج على سوء الاستقبال من طرف الأعوان المكلفين بالاستقبال في القنصليات الجزائرية	رد الوزير في 16 أكتوبر 2014
25 مارس 2015	عبد الهادي رأس مال	- سؤال كتابي: انتشار ظاهرة تسول اللاجئين السوريين والأفارقة في الجزائر	رد الوزير في 11 يونيو 2015
ديسمبر 2015	أميرة سليم التجمع الوطني الديمقراطي	- سؤال كتابي: معاناة الجالية الوطنية في الخارج في استخراج الجوازات البيوميترية	رد الوزير في 5 مايو 2016
04 نوفمبر 2015	حسن عربي جبهة العدالة والتنمية	- سؤال كتابي: نصره المسجد الأقصى والشعب الفلسطيني	06 ديسمبر 2015
22 ديسمبر 2015	شريف شيبان جبهة التحرير الوطني	- سؤال كتابي: الإجراءات الأمنية في مطار المدينة المنورة تجاه الحجاج	11 يناير 2016
يناير 2016	أميرة سليم التجمع الوطني الديمقراطي	سؤال كتابي: وضعية العمال المتعاقدين في السفارات والقنصليات	رد الوزير في 31 مارس 2016
	فاطمة الزهراء بن حادو	- سؤال كتابي: حصيلة نشاط البعثات الدبلوماسية فيما يتعلق للترويج للاستثمار في الجزائر	رد الوزير في 26 يونيو 2016

16 يونيو 2016	ناصر حمدادوش تجمع الجزائر الخضراء	- سؤال كتابي: دخول صحفي إسرائيلي إلى الجزائر	رد الوزير في 13 يوليو 2016
16 يونيو 2016	حسن عربي جبهة العدالة والتنمية	- سؤال كتابي: منح التأشيرة ل صحفي صهيوني	رد الوزير في 13 يوليو 2016
19 يوليو 2016	محمد الصغير حماني	- سؤال كتابي: الحرقاة الذين اعتقلوا بمدينة بنزرت التونسية	لم يتم الرد
21 نوفمبر 2015	محمد الطيب العسكري الثلاث الرئاسي	- سؤال شفوي: موقف الجزائر من البروتكول الجديد المتعلق بالبرلمان الإفريقي	لم يتم الرد

جدول رقم 7- المصدر: الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

لقد تمحورت أسئلة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة خلال الفترة التشريعية السابعة حول أهم قضايا السياسة الخارجية التي كانت مطروحة على الساحة الجهوية والدولية التي لها تأثير على الوضع الداخلي للجزائر، كتدهور الأوضاع السياسية والأمنية في ليبيا وتداعياتها السلبية والخطيرة على منطقة الساحل، التي عرفت تفجر النزاع بين الحركات المسلحة فيها خاصة في شمال مالي وتمرد الحركة الوطنية لتحرير أزواد على الحكومة المركزية في هذا البلد، وبداية التدخل الفرنسي العسكري في المنطقة من خلال عملية سرفال سنة 2013، وكذا عملية برخان في أوت 2014. وفي هذا السياق، تقدم نائين من كتلة تجمع الجزائر الخضراء ذات التوجه الإسلامي ونائب من حزب الكرامة بثلاثة أسئلة لوزير الشؤون الخارجية حول هذا الموضوع، وهي: صمت وزارة الشؤون الخارجية حول التطورات الحاصلة على الحدود الجنوبية الجزائرية، والسماح لطائرات الفرنسية عبور الأجواء الجزائرية، ووضع الجالية الجزائرية المقيمة في دول

الساحل. كما كانت العلاقات الجزائرية الفرنسية كذلك محل اهتمام من طرف أحد النواب الذي تقدم بسؤال حول بعض التصريحات الاستفزازية لمسؤولين فرنسيين تجاه الجزائر.

وكالعادة كانت القضية الفلسطينية محل اهتمام النواب، حيث تقدم نائب من تجمع الجزائر الخضراء وجبهة العدالة والتنمية لوزير الخارجية بسؤالين يتعلقان بهذا الخصوص. كما تساءل نائب من تجمع الجزائر الخضراء عن سبب تأخر الحكومة الجزائرية في الاعتراف بدولة كوسوفو. وتطرق مجموعة من النواب لأوضاع الجالية الجزائرية في الخارج وظروف استقبالهم على مستوى البعثات الدبلوماسية والقنصلية في سياق عملية إصدار الجوازات البيوميترية التي عرفت بعض المشاكل، وتطرق البعض الآخر لدور البعثات الدبلوماسية والقنصلية في جلب الاستثمارات الأجنبية.

الغرفة	طبيعة السؤال	الأسئلة المطروحة على الحكومة	المطروحة أعضاء	العدد الإجمالي	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	النسبة	العدد الإجمالي	النسبة الإجمالية
المجلس الشعبي الوطني	شفهي	828	2611	16	1.9 %	51	2 %	
	كتابي	1783		35	2 %			
مجلس الأمة	شفهي	393	512	03	0.7 %	03	0.5 %	
	كتابي	119		لا يوجد	00 %			
الغرفتين				3123		54	1.7 %	

جدول رقم 8- المصدر: الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

عرفت نسبة الأسئلة المطروحة من طرف البرلمانين تطورا خلال الفترة التشريعية السابعة، حيث بلغت 1.7 %، وهي نسبة مهمة مقارنة مع الفترات التشريعية الخامسة والسادسة اللتان لم تتجاوزا نسبتها 0.6%. لاحظنا خلال هذه الفترة التشريعية تساوي بين نسبة الأسئلة الشفوية والكتابية المتعلقة بالسياسة الخارجية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث بلغت نسبة الأسئلة الكتابية 2 % والأسئلة الشفوية 1.9 %، وهذا عكس الفترات التشريعية الخامسة والسادسة التي عرفت تفوقا في عدد الأسئلة الشفوية المتعلقة بالسياسة الخارجية. أما على مستوى مجلس الأمة فلم يطرح أي سؤال كتابي يتعلق بالسياسة الخارجية، بينما بلغ عدد الأسئلة الشفوية ثلاثة فقط أي بنسبة لم تتجاوز 0.5 %، مما يدل على عدم اهتمام أعضاء مجلس الأمة بقضايا السياسة الخارجية.

الغرفة	طبيعة السؤال	الأسئلة المطروحة على وزير الخارجية	العدد الإجمالي	الأسئلة المتكفل بها	العدد الإجمالي	نسبة التكلفة	النسبة الإجمالية
المجلس الشعبي الوطني	شفهي	16	51	05	33	31.25 %	64.7 %
	كتابي	35		28		80 %	
مجلس الأمة	شفهي	03	03	00	00	00	00 %
	كتابي	لا يوجد		لا يوجد		لا يوجد	
الغرفتين			54		33		64.7 %

جدول رقم 9- المصدر: الجريدة الرسمية للمداولات للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - وزارة العلاقات مع البرلمان

لقد بلغت نسبة التكفل بالأسئلة المتعلقة بالسياسة الخارجية خلال الفترة التشريعية السابعة 64.7 % وهي نسبة معتبرة وتطورا ملحوظا مقارنة مع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة اللتان بلغت فيهما نسبة التكفل بالأسئلة المطروحة من طرف أعضاء البرلمان على وزير الشؤون الخارجية، 57 % و 42 % على التوالي.

لقد تم إعداد الجدول رقم 10 بهدف توضيح تطور نسبة تدخل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في السياسة الخارجية عن طريق الأسئلة البرلمانية خلال الفترات التشريعية الخامسة والسادسة والسابعة، معتمدين على النسب التي وردت في الجداول السابقة الخاصة بكل فترة.

معدل النسبة	الفترة التشريعية السابعة 2017-2012	الفترة التشريعية السادسة 2012-2007	الفترة التشريعية الخامسة 2007-2002	
1.1 %	2 %	0.6 %	0.7 %	المجلس الشعبي الوطني
0.4 %	0.5 %	0.7 %	0 %	مجلس الأمة
0.75 %	1.7 %	0.6 %	0.6 %	نسبة الغرفتين

يوضح الجدول رقم 10 تأثير البرلمان الجزائري على رسم السياسة الخارجية عن طريق الأسئلة البرلمانية.

يتضح لنا من خلال تحليل أرقام الجدول تطور اهتمام نواب المجلس الشعبي الوطني بقضايا السياسة الخارجية عن طريق الأسئلة البرلمانية، حيث ارتفعت نسبة الأسئلة المتعلقة بالسياسة الخارجية من 0.7 % خلال الفترة التشريعية الخامسة إلى 2 % خلال الفترة التشريعية السابعة، بمعدل 1.1 % خلال الفترات التشريعية الثلاثة.

أما بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، فبالرغم من التطور الملحوظ خلال الفترات التشريعية الثلاثة محل الدراسة، حيث انتقلت النسبة من 0 % خلال الفترة التشريعية الخامسة إلى 0.7 % خلال الفترة التشريعية السادسة ثم 0.5 % خلال الفترة التشريعية السابعة، محققة معدل قدره 0.4 % خلال الفترات الثلاثة، إلا أن تأثير الغرفة الثانية في رسم السياسة الخارجية من خلال الأسئلة البرلمانية يبقى ضعيفا مقارنة مع تأثير الغرفة الأولى التي حققت نسبة قدرها 1.1 % خلال الفترات التشريعية الثلاثة. فمن الطبيعي حسب رأينا أن يكون هذا التفاوت في الاهتمام بين الغرفتين بمجال السياسة الخارجية وهذا نظرا للخبرة الطويلة التي يتمتع بها أعضاء الغرفة الأولى التي تأسست منذ الاستقلال مقارنة بالغرفة الثانية التي استحدثت مع دستور 1996 ونصبت سنة 1998. كما أن تشكيلة الغرفتين تؤثر على نشاط كل منهما، فالمجلس الشعبي الوطني يتكون من نواب يمثلون دوائر انتخابية وأحزاب سياسية معارضة بالإضافة إلى نواب الموالاة، يهتمون أكثر بقضايا السياسة الخارجية طبقا لبرامجهم السياسية التي تحتوي على شق متعلق بالسياسة الخارجية، بينما أعضاء مجلس الأمة يمثلون في الغالب المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية، ونظرا لخبرتهم المحلية فهم يهتمون أكثر بقضايا السياسة الداخلية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية المحلية على حساب قضايا السياسة الخارجية.

1. الاستجابات البرلمانية: يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية⁵²⁴. فهذه الآلية متاحة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على السواء، بهدف استيضاح موقف الحكومة بشأن قضية معينة من قضايا الساعة، سواء تعلق الأمر بقضايا السياسة الداخلية أو السياسة الخارجية. هذا ما أكدت عليه المادتين 66 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁵²⁵ التي تنص على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة " واشترطت هذه المادة أن يوقع الاستجواب من طرف ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا من أعضاء مجلس الأمة. فالاستجواب حق جماعي يوجه إلى الحكومة دون رئيس الجمهورية لأنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان⁵²⁶.

هناك فرق بين السؤال والاستجواب، فالسؤال هو استيضاح يوجهه أحد النواب إلى أحد أعضاء الحكومة بقصد التعرف على نقطة معينة تتصل بأمر يدخل في اختصاصه ويتعلق بأعمال وزارته من أجل الحصول على معلومات وكشف الممارسات الخاطئة ورصد سياسة الحكومة، أما الاستجواب فيحمل معنى المحاسبة والاتهام الموجه إلى أحد أعضاء الحكومة ويفتح الباب أمام مناقشة جادة يشارك فيها جميع النواب،

⁵²⁴المادة 160 من الدستور

⁵²⁵القانون العضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.

⁵²⁶أونيسي ليندة، يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد3، العدد 1، ص 210.

ويمكن كذلك من خلاله الحصول على معلومات عن الحكومة أو تحقيق العلانية والعمومية لقضايا محلية، وقد تنتهي مناقشة الاستجواب بطلب طرح الثقة بالشخص المستجوب⁵²⁷.

يفرض القانون على الحكومة عقد جلسة الاستجواب خلال ثلاثون يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب⁵²⁸. ويقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض وتجب الحكومة عن ذلك. وفي حالة عدم رضا أعضاء البرلمان على رد الحكومة سواء عن طريق رئيس الحكومة أو أي عضو في الحكومة يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة دون أعضاء مجلس الأمة التصويت على ملتمس رقابة على إثر الاستجواب وإسقاط الحكومة⁵²⁹. نلاحظ بأن التصويت على ملتمس الرقابة على إثر استجواب الحكومة جاء مع التعديل الدستوري لسنة 2020، فلم تنص الدساتير السابقة على هذه الآلية وكانت تقتصر على إجبار الحكومة على عقد جلسة الاستجواب والرد عليه دون إمكانية إسقاطها⁵³⁰.

لم يتجاوز عدد الاستجوابات في مختلف المجالات على مستوى المجلس الشعبي الوطني ستة عشر استجوابا من بينهم ثلاثة استجوابات فقط تتعلق بالسياسة الخارجية، الأول تقدم به نواب حركة حماس بتاريخ 10

⁵²⁷ ياسين محمد العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.

⁵²⁸ المادة 67 من القانون العضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.

⁵²⁹ المادة 161 من الدستور.

⁵³⁰ المادة 151 من القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، مؤرخ في 7 مارس 2016.

أبريل 2002 حول الحصار الذي يتعرض له الشعب الفلسطيني وقيادته، ولم تتم مناقشته في جلسة علنية⁵³¹، والاستجواب الثاني يتعلق بالاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس قدم بتاريخ 25 فبراير 2004، وتم سحبه في 30 ماي 2004، أما الاستجواب الثالث تقدمت به مجموعة من النواب في يناير 2003 يتعلق بأضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان، وهو الاستجواب الوحيد المتعلق بالسياسة الخارجية الذي تمت مناقشته في المجلس الشعبي الوطني، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل. أما أعضاء مجلس الأمة فلم يستخدموا إطلاقاً هذه الآلية⁵³².

- الاستجواب المتعلق بأضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان ولاية أدرار

تقدم النائب محمد قروط ممثلاً عن مجموعة من النواب باستجواب إلى الحكومة يتعلق بأضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان بولاية أدرار. أرسل هذا الاستجواب إلى الحكومة بتاريخ 09 يناير 2003 وتمت الإجابة عليه من طرف وزير العلاقات مع البرلمان، كمثل للحكومة في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 06 أكتوبر 2003. تضمن هذا الاستجواب خمسة أسئلة، أربعة منها تتعلق مباشرة بالعلاقات الجزائرية-الفرنسية، وهي كالتالي⁵³³:

⁵³¹تاسعديت مسيح الدين، نفس المرجع، ص 36.

⁵³²أونيسي ليندة، يحي شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغور خنشلة، المجلد3، العدد 1، يناير 2016، ص 213.

⁵³³المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين 6 أكتوبر 2003، رقم 70، ص 9-11.

- ماذا فعلت الحكومة الجزائرية منذ 1962 إلى يومنا هذا في سبيل الكشف عن هذه التجارب وأثارها على البيئة والمجتمع؟

- لماذا لم يتم الكشف عن آثار هذه التجارب إلى يومنا هذا؟

- لماذا لا تطالب الحكومة الجزائرية نظيرتها الفرنسية بالاعتراف الرسمي بالمسؤولية عن هذه الأضرار وتقديم التعويضات والاعتذار لسكان المنطقة؟

- ما مدى صحة المعلومات التي تفيد مواصلة فرنسا تجاربها النووية بالصحراء الجزائرية بعد الاستقلال؟ وفي رده عن هذا الاستجواب وخاصة السؤال المتعلق بمطالبة الحكومة الفرنسية بالاعتراف بالمسؤولية عن الأضرار وتقديم التعويضات لسكان المنطقة، أشار ممثل الحكومة إلى أنه من الناحية القانونية لا يمكن للحكومة الجزائرية تقديم هذا الطلب للحكومة الفرنسية لأن اتفاقيات إيفيان المبرمة بين البلدين بعد المفاوضات التي رافقت استرجاع السيادة الوطنية تمنع ذلك. كما أن ملف الحقبة الاستعمارية طوي تماما بعد الاستقلال، مشيرا إلى أنه لا يوجد ما يمنع ضحايا التجارب النووية من مطالبة الحكومة الفرنسية بالتعويضات بطريقة مباشرة.

ما يمكن ملاحظته هو أنه بالرغم من أهمية هذا الاستجواب بالنسبة للرأي العام وحساسيته بالنسبة لسكان المنطقة لم يثر أي نقاش أو جدال داخل قبة البرلمان من طرف النواب.

- سماع وزير الشؤون الخارجية من طرف لجنة الشؤون الخارجية: من أهم الصلاحيات التي تختص بها لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الوطنية في الخارج بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة هي تنظيم جلسات سماع لوزير الشؤون الخارجية يتم خلالها مناقشة قضايا السياسة الخارجية وخيارات الحكومة ومواقفها بخصوصها. يحدد القانون العضوي الذي ينظم غرفتي البرلمان وعملهما هذه الصلاحية⁵³⁴، ويضبط النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني⁵³⁵ ومجلس الأمة إجراءاتها⁵³⁶.

في ظل الأوضاع المتوترة التي مر بها العالم بعد الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر 2001 والاحتلال الأمريكي لأفغانستان وتهديداته بشن حرب ضد العراق تزايد اهتمام البرلمان بالموقف الرسمي للجزائر من هذه الأحداث. وفي هذا السياق، عقدت لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الوطنية في الخارج بمجلس الأمة، ثلاث جلسات سماع لوزير الشؤون الخارجية السيد عبد العزيز بلخادم، بتاريخ 9 فبراير 2003، و4 أكتوبر 2003، و10 يوليو 2004. ترأس اللجنة محي الدين عميمور وحضر الاجتماع بالإضافة إلى أعضاء اللجنة، بعض نواب رئيس المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية ورؤساء اللجان الدائمة.

⁵³⁴المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 55 الصادر بتاريخ 28 أوت 2016.

⁵³⁵المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46 الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000.

⁵³⁶المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، المؤرخ في 22 أوت 2017.

قدم وزير الشؤون الخارجية خلال الجلسة الأولى عرضاً حول السياسة الخارجية الجزائرية والأهداف التي تسعى لتحقيقها لضمان استقرار البلاد ودعم السلم والأمن جهويا ودوليا وتطرق إلى احتمالات شن الولايات المتحدة الأمريكية حرباً على العراق ومواقف الدول العربية والإسلامية والأوروبية منها. وأوضح الوزير بأن الموقف العربي الرسمي يميل إلى التهدئة وعدم التصعيد ومواقف الدول الإسلامية العضو في مجلس الأمن ضد استخدام القوة العسكرية وتسعى من جهتها إلى منح فرصة للمفتشين الدوليين، أما الدول الأوروبية فموقفها متأرجح. وبهذه المناسبة عبر أعضاء اللجنة عن اهتماماتهم وانشغالاتهم موقفهم الداعم للدبلوماسية الجزائرية مطالبين المزيد من النشاط والتحرك ضد قرار شن الحرب في الأمم المتحدة⁵³⁷.

جدد وزير الشؤون الخارجية خلال الجلسة الثانية المنعقدة بتاريخ 4 أكتوبر 2003 موقف الجزائر الرفض للاحتلال والداعم للشعب العراقي، معبرا عن إيمانه بأحقية مجلس الأمن في تسوية النزاعات الدولية وأن الانحراف عن الشرعية الدولية لا يخدم مصلحة شعوب العالم⁵³⁸. كما تطرق الوزير لمختلف قضايا السياسة الخارجية الجزائرية وموقف الجزائر منها وعلى رأسها القضيتين الفلسطينية والصحراوية ومسار البناء المغاربي والعلاقات مع أوروبا بصفة عامة وفرنسا بصفة خاصة. واغتتم أعضاء اللجنة هذه السانحة للتعبير عن اهتماماتهم وانشغالاتهم من تطور الأوضاع الإقليمية والدولية وخاصة التهديدات الأمريكية

⁵³⁷ حصيلة نشاطات مجلس الأمة، يناير 1998- يناير 2004، مجلس الأمة، يناير 2004، المطبعة غير مذكورة في المنشور، ص

ضد العراق. كما قدم الوزير خلال الجلسة الثالثة عرضاً حول العديد من القضايا الجهوية والإقليمية والدولية على اللجنة⁵³⁹.

من جهته مثل وزير الشؤون الخارجية، مراد مدلسي أمام لجنة الشؤون الخارجية لمجلس الأمة بتاريخ 1 سبتمبر 2013، قدم خلال الجلسة عرضاً حول الدبلوماسية الجزائرية في ظل التحولات الجارية على الساحة الدولية.

⁵³⁹ نفس المرجع، ص 96

المبحث الثاني: المناقشة البرلمانية للسياسة الخارجية

يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، كما يمكن للبرلمان مجتمعاً بغرفتيه فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة بشأنها وإبلاغها لرئيس الجمهورية⁵⁴⁰. فمن حق نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة مناقشة أية قضية من قضايا السياسة الخارجية، للتعبير عن آرائهم بصفة فردية أو ككتل برلمانية أو كمثلي أحزاب أو معارضة سياسة. عادة ما يستعمل البرلمان هذه الآلية بهدف نقد خيارات السياسة الخارجية أو نقدها أو تقييمها أو توجيهها أو دعمها وتقوية موقف رئيس الجمهورية والحكومة بخصوص قضية معينة قد تكون محل نقد من طرف جهات داخلية أو أجنبية بسبب مواقف مبدئية للجزائر أو مصالح البلاد الحيوية.

تختلف اللائحة التوجيهية التي يصدرها البرلمان مجتمعاً بغرفتيه والتي تبلغ لرئيس الجمهورية عن اللائحة البسيطة التي تصدرها كل غرفة على حدي دون إبلاغها إلى رئيس الجمهورية. فاللائحة التوجيهية تهدف إبداء رؤية البرلمان بغرفتيه للسياسة الخارجية أو التعبير عن موقفه من قضية معينة، وتوجيه السياسة الخارجية برمتها أو تجاه قضية معينة وفق رؤية وتصور السلطة التشريعية لها. غير أن اللائحة التوجيهية مقيدة بمجموعة من الشروط التالية.

⁵⁴⁰المادة 152 من الدستور

- يقتصر فتح النقاش حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة توجيهية على طلب رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان. فرئيس الجمهورية قد يلجأ إلى هذه الآلية في حالة حاجته إلى دعم البرلمان لمواجهة ضغط أجنبي أو نقد داخلي من الرأي العام. وقد أهمل الدستور حق أعضاء البرلمان في تفعيل آلية مناقشة السياسة الخارجية، وكان بالأحرى تمكين عدد من النواب أو أعضاء مجلس الأمة من تحريك هذه الآلية بهدف دعم الرقابة البرلمانية على النشاط الخارجي للسلطة التنفيذية.

- يتطلب إصدار اللائحة التوجيهية اجتماع البرلمان بغرفتيه، فلا يمكن لإحدى غرفتي البرلمان منفردة إصدار لائحة توجيهية. فبعد النقاش حول السياسة الخارجية يشترط الدستور اجتماع البرلمان بغرفتيه وهو ما يتطلب اتفاق بينهما، وهو الأمر الذي لا يمكن تجسيده ببساطة مقارنة مع حالة فتح النقاش على مستوى كل غرفة على حدى، مما يجعل هذه الآلية معقدة وثقيلة وصعبة التحقيق في بعض الأحيان، فقد أثبتت الممارسة البرلمانية بأن اجتماع البرلمان بغرفتيه لم يتم سوى بطلب من رئيس الجمهورية وفي حالات استثنائية جدا .

- يتطلب إصدار لائحة توجيهية تبني نظام داخلي خاص بتسيير هذه الجلسة تعده لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين ويصادق عليها البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في بداية الجلسة⁵⁴¹. فهذه الآلية غير دقيقة ويكتنفها بعض الغموض إذ لا توجد قواعد وإجراءات مسبقة في الدستور أو القانون تضبط

⁵⁴¹ المادة 101 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

وتحدد سير وإجراء مده المناقشة وهذا ما يمكن أن يعطل سير الأشغال ويشغل البرلمان في مناقشة الشكليات الإجراءات والمصادقة عليها قبل التطرق لمناقشة السياسة الخارجية.

-اللائحة التوجيهية التي يصدرها البرلمان غير ملزمة لرئيس الجمهورية، فهي مجرد توصية في قضية من قضايا السياسة الخارجية فالرئيس هو صاحب الصلاحية والاختصاص في تقرير السياسة الخارجية. فإذا لم يأخذ الرئيس بمحتوى هذه اللائحة تبقى مجرد توصية لا يرتب عليها أي أثر قانوني، تفتقد إلى القوة القانونية الإلزامية، غير أنها تتمتع بقيمة معنوية باعتبارها صادرة عن ممثلي الشعب.

ناقش البرلمان الجزائري العديد من قضايا السياسة الخارجية وأصدر عدة لوائح بشأنها خاصة القضايا المبدئية الثابتة في السياسة الخارجية الجزائرية كالقضيتين الفلسطينية والصحراوية أو بعض القضايا التي حظيت باهتمام كبير من طرف الرأي العام كالعدوان على العراق الذي عقد بخصوصه ثلاثة جلسات، الأولى جلسة استثنائية عقدها مجلس الأمة بتاريخ 17 ديسمبر 1998 بعد القصف الأمريكي البريطاني على العراق، والثانية والثالثة جلستين عامتين عقدهما المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24 مارس 2003 والثالثة بتاريخ 1 أبريل 2003 لمناقشة الوضع في العراق بعد العدوان الأمريكي - البريطاني عليه.

الجلسة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 17 ديسمبر 1998: على إثر القصف الأمريكي -البريطاني للعراق خلال الفترة من 16 إلى 19 ديسمبر 1998 التي عرفت بعملية ثعلب الصحراء، عقد مجلس الأمة جلسة استثنائية بتاريخ 17 ديسمبر 1998 ندد فيها باستخدام القوة من طرف الولايات المتحدة

وبريطانيا ضد الشعب العراقي وعبر أعضاء مجلس الأمة عن تضامنهم مع الشعب العراقي وطالبوا الدول تحمل مسؤولياتهم تجاه هذا العدوان. وبعد نهاية المناقشات تم إعداد لائحة وإرسالها إلى الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان⁵⁴². وفي نفس السياق، نظم مجلس الأمة ندوة بتاريخ 29 ديسمبر 1998 حول العدوان الدولي على العراق نشطها أعضاء بارزون في مجلس الأمة، وهم مريم بلميهوب زرداني وأحمد بن بيتور وسليمان الشيخ، نددوا من خلالها بالعدوان الذي وقع على العراق الذي يفتقد لأية شرعية دولية حيث همش منظمة الأمم المتحدة كراعية للسلام في العالم، كما انتقد المشاركون في الندوة التدخل العسكري السافر في الشؤون الداخلية للدول.

الجلسة العامة بتاريخ 24 مارس 2003: بعد ثلاثة أيام من بداية العدوان الأمريكي - البريطاني على العراق شكل مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 مارس 2003 خلية لمتابعة تطورات الأوضاع في العراق⁵⁴³، وبعد يومين عقد المكتب جلسة علنية لمناقشة الوضع في العراق بحضور ممثل الحكومة، الوزير المنتدب لدى وزير الدولة وزير الشؤون الخارجية، المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية. استعرض النواب خلال هذه الجلسة الأوضاع في العراق ونددوا بالعمليات العسكرية التي ذهب ضحيتها عدد من المواطنين الأبرياء وأعلنوا رفضهم المطلق للحرب واللجوء إلى القوة لحل النزاعات، وأكد النواب تمسكهم بالقوانين والأعراف الدولية وميثاق الأمم المتحدة، وعبروا عن تضامنهم مع الشعب العراقي ووحدته الترابية وسيادته وسلامته وحقه في العيش في الأمن والاستقرار، وقدموا انتقادات لاذعة للولايات المتحدة

⁵⁴²مجلة مجلس الأمة، العدد 2، مارس 1999، ص 41.

⁵⁴³المجلس الشعبي الوطني، بيان حول الوضع في العراق، مجلة النائب، العدد الثاني، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، ص 151.

الأمريكية والمملكة المتحدة بسبب تجاوزهم الإطار الأممي وخرق الشرعية الدولية الذي شكل سابقة خطيرة في تاريخ العلاقات الدولية منذ الحرب العالمية الثانية، مناشدين كل الأطراف الفاعلة لتكثيف جهودها لإيقاف هذه الحرب⁵⁴⁴.

وبهذه المناسبة عبر ممثلي المجموعات البرلمانية والقوى السياسية بالمجلس الشعبي الوطني عن مواقفهم من هذا العدوان، حيث أدان ممثل الجبهة الوطنية أحمد سقان العدوان الذي اعتبره مخططا لسلب ثروات العراق داعيا إلى عقد دورة لاتحاد البرلمانات العربية لاتخاذ موقفا موحدًا حول الموضوع وطالب السلطة التنفيذية باتخاذ قرار شجاع وصريح من العدوان⁵⁴⁵. من جهتها أشادت لوزيرة حنون رئيسة المجموعة البرلمانية لحزب العمال بمقاومة الشعب العراقي وصموده والمسيرات الراضية للعدوان التي نظمت عبر مختلف دول العالم، معتبرة هذه الحرب مجرد ذريعة للاستحواذ على ثروات العراق وتقسيمه في إطار مشروع يشمل دول المشرق والمغرب وبعض الدول الأخرى، بغرض إنعاش صناعة الأسلحة، منتقدة الموقف الرسمي لعدم إدانته القوية والواضحة للعدوان على العراق تحت ذريعة الشرعية الدولية وقرارات الجامعة العربية. كما انتقدت غياب وزير الشؤون الخارجية عن الجلسة⁵⁴⁶.

وعلى نفس المنوال، ندد ممثل المجموعة البرلمانية للأحرار، النائب عبد الكريم بن عبدة بالعدوان الأمريكي البريطاني على العراق وانتقد مواقف الأنظمة العربية وجامعة الدول العربية منه وطالب بحل هذه الأخيرة.

⁵⁴⁴ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الجلسة العلنية الخاصة المنعقدة يوم الاثنين 24 مارس 2003، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، السنة الأولى رقم 144، ص 6.

⁵⁴⁵ نفس المرجع، ص 9.

⁵⁴⁶ نفس المرجع، ص 12.

كما طالب الحكومة الجزائرية بتوضيح الموقف الرسمي واتخاذ موقف صريح مناهض للحرب والسعي باستخدام كل الطرق المشروعة لدى المنظمات الدولية لصد هذا العدوان وإعادة النظر في علاقات الجزائر مع التكتلات الدولية التي تدعم الحرب، مطالبا الجزائر بمقاضاة الولايات المتحدة لدى محكمة العدل الدولية بدعوى خرق القوانين الدولية وانتهاك سيادة الشعوب والاعتداء المسلح على العراق⁵⁴⁷.

وفي نفس السياق، ندد رئيس المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم عبد الرزاق مقري بالحرب على العراق التي اعتبرها مشروع يستهدف كل الأمة الإسلامية لكسر المقاومة وحماية إسرائيل والسيطرة على مصادر الطاقة في المشرق بعد السيطرة عليها في الخليج والتحكم في أكبر ممر للثروات في العالم في أفغانستان بعد الحزب المزعومة على الإرهاب، منتقدا بدوره مواقف الدول العربية التي اعتبرها وغير واضحة ودعا إلى الوقوف مع الشعوب المقاومة من أجل عالم متعدد الأقطاب⁵⁴⁸.

من جهته اعتبر رئيس المجموعة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني، عبد الغفور سعدي الحرب على العراق "حربا عقائدية على بلاد العروبة والإسلام لا تخلو من أهداف ذات صلة بالنفط والمياه وغيرها"، منتقدا مواقف الدول العربية بهذا الخصوص، معتبرا الوقوف مع العراق قضية مبدئية وليست مصلحة مطالبها الحكومة بالتحرك الدبلوماسي المكثف لتوقيف الحرب والتهديد بقطع العلاقات مع الدول المشاركة فيها ومقاطعة البضائع الأمريكية والبريطانية⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ نفس المرجع، ص 14

⁵⁴⁸ نفس المرجع، ص. ص 19-20.

⁵⁴⁹ نفس المرجع، ص 15-16.

من جهته استنكر رئيس المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي، ميلود شرفي العدوان الأمريكي البريطاني على العراق وعبر عن أسفه لإفشال جهود فرق التفتيش الأممية وأشاد بصمود الشعب العراقي ومقاومته، وانتقد تهميش دور الأمم المتحدة. كما دعى ميلود شرفي إلى استنفار الضمير العالمي المحب للسلام من أجل استخدام كل الوسائل الدبلوماسية والسياسية لوقف العدوان، منوها بالجهود والمبادرات التي قامت بها الحكومة الجزائرية على كل الأصعدة والمستويات من أجل إيجاد حل سلمي وتفادي الحرب والدفاع عن حق الشعب العراقي وكل الشعوب المضطهدة في تقرير مصيرها وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، معتبرا موقف الجزائر موقف منسجم مع مبادئ البلاد والتزاماتها نحو الأمة العربية، داعيا أبنائها إلى مزيدا من الوعي من أجل وحدة الصف. وبهذه المناسبة، انتقد ميلود شرفي استغلال مأساة الشعب العراقي من أجل المزايدات والمساومات السياسية التي لا تأتي بشيء سوى المساس بسمعة الجزائر وإضعافها داخليا، في إشارة إلى مواقف بعض زملائه النواب المنتقدة للموقف الرسمي الذي يعتبر إيجابي من الحرب على العراق، ووجه دعوة لكل القوى الحية في الجزائر من أجل التكاتف والتضامن لإعلاء كلمة الجزائر المناضلة التي تمر بمرحلة تحتاج فيها إلى تقوية أواصرها ووحدها واستقرارها⁵⁵⁰.

وفي نفس السياق، أدان رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، عباس مخاليف احتلال العراق والعدوان الذي يتعرض له الشعب العراقي، منتقدا الولايات المتحدة وحلفائها لخرقهم المواثيق الدولية والاستحواذ على ثروات العراق النفطية والتأسيس لنوع من الاستعمار المباشر استجابة لرغبات

⁵⁵⁰ نفس المرجع، ص 20-22.

فردية مجنونة خدمة لمخططات صهيونية وتمزيق العالم العربي. كما أشاد النائب بمقاومة الشعب العراقي وتضحياته ورفضه للظلم، داعياً المجتمع الدولي للتحرك السريع لوقف الحرب والعدوان واحترام سيادة العراق وعودة الشرعية الدولية وتفعيل المؤسسات الدولية لاسيما مجلس الأمن لاسترجاع زمام المبادرة وتوقيف الحرب العدوانية⁵⁵¹.

وفي رده على تدخلات النواب، ذكر عبد القادر مساهل، الوزير المنتدب لدى وزير الشؤون الخارجية المكلف بالشؤون المغاربية والإفريقية، بموقف الجزائر من الحرب على العراق التي وصفها بالظلمة وغير الشرعية وبالسابقة الخطيرة وبأنها تستهدف سيادة العراق وسلامته الترابية. كما تطرق للمساعي الدبلوماسية والتحركات التي قامت بها الجزائر لتفادي هذه الحرب⁵⁵²، مذكراً النواب بأن السياسة الخارجية يحددها ويوجهها رئيس الجمهورية وبأن وقوفه أمامهم يهدف إلى اطلاعهم على الوضع في العراق.

وفي آخر الجلسة صادق أعضاء المجلس الشعبي على لائحة نظامية حول الوضع في العراق أبدوا فيها موقفهم من هذه الحرب التي وصفوها بالظلمة وغير الشرعية، وعبروا من خلالها على تضامنهم مع الشعب العراقي وأشادوا بمقاومته وصموده، كما وجهوا تحية لكل الأحرار في العالم الذين وقفوا ضد الحرب وطلبوا منهم التحرك أكثر للضغط على الحكومات والدول قصد إيقافها، معبرين في نفس الوقت عن اندهادهم

⁵⁵¹ نفس المرجع، ص 22-24.

⁵⁵² نفس المرجع، ص 25-27.

من موقف الدول العربية من الحرب الذي وصفوه بالمتخاذل⁵⁵³. نلاحظ بأن مضمون هذه اللائحة ومحتواها جاء متطابقاً مع الموقف الرسمي الجزائري الذي يعتبر من المواقف القوية التي وقفت مع الشعب العراقي ومع الشرعية الدولية ضد العدوان والاحتلال الذي يعتبر مبدأ راسخاً من مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية.

الجلسة العامة بتاريخ 1 أبريل 2003 لمناقشة الوضع في العراق: باقتراح من وزير الشؤون الخارجية، ومبادرة من المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم أصدر المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية لائحة تتضمن فتح مناقشة عامة حول الوضع في العراق في الفاتح من أبريل 2003⁵⁵⁴. تميزت هذه الجلسة بتسجيل 118 تدخلاً من مختلف التوجهات السياسية، فكل النواب المتدخلين باختلاف انتماءاتهم الحزبية اتفقوا على التنديد بالعدوان الأمريكي البريطاني على العراق والإشادة بمقاومة وصمود الشعب العراقي باستثناء نواب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وجبهة القوى الاشتراكية الذين لم يتدخلوا في النقاش.

فنواب الأحزاب ذات المرجعية الإسلامية كحركة مجتمع السلم وحركة الإصلاح الوطني اعتبروا هذه الحرب صليبية تدخل ضمن مخطط شامل بدأ بالاحتلال الإسرائيلي لفلسطين يستهدف تحطيم الأمة الإسلامية والاستيلاء على ثرواتها، وقدموا انتقادات لاذعة للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والأنظمة العربية، وطالبوا بقطع العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية والتجارية مع الدول المعتدية على العراق. أما الأحزاب

⁵⁵³ نفس المرجع، ص 28

⁵⁵⁴ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الجلسة العلنية المنعقدتان يوم الأحد 30 مارس 2003، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، السنة الأولى رقم 45، ص 11.

ذات المرجعية الوطنية المتمثلة في جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، فقد أشادت بالموقف الرسمي من الحرب على العراق والمجهودات التي قامت بها الجزائر على كل المستويات من أجل منعها وترجيح منطلق السلم على منطلق الحرب. أما حزب العمال فقد اعتبر الحرب ذريعة تستعملها الولايات المتحدة والشركات المتعددة الجنسيات للاستحواذ على ثروات الشعوب وفرض نظام عالمي جديد تلعب فيه أمريكا دور الدركي العالمي.

وفي هذا السياق، ندد ممثلي حركة مجتمع السلم عبد الحق بومشرة وعبد الكريم دحمان ونصر الدين سالم شريف وخلييل عمري وفتح قرد وعبد الرزاق مقري⁵⁵⁵ في مداخلاتهم بالعدوان الأمريكي البريطاني على العراق والأمة الإسلامية جمعاء ضمن مخطط امتد منذ الحروب الصليبية على الأمة الإسلامية لضرب منابع القوة في الأمة الإسلامية بهدف تفتيتها وتطويعها وتركيعها وحماية الكيان الصهيوني، معتبرين ما يحدث في العراق امتدادا لما يجري في فلسطين وما جرى في الجزائر في التسعينات، معتبرين بأن القضية أعمق من مجرد اعتداء على العراق. كما طالبوا الحكومة بالعمل على تكثيف الجهود الدبلوماسية من أجل وقف العدوان، والسماح بالمسيرات ومقاطعة البضائع الأمريكية والبريطانية.

⁵⁵⁵ المجلس الشعبي الوطني، المناقشة العامة حول الوضع في العراق، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم في الفاتح أبريل 2003، السنة الأولى رقم 46، ص 4، ص 33.

وقد حذا نواب حركة الإصلاح الوطني نفس المنحى، حيث دعي كل من سليم شاكور وميلود قادري واليمين لعفيفي ومدني بيدي وعلي بن قوية⁵⁵⁶ الحكومة إلى اتخاذ موقف قوي مناهض للحرب التي اعتبروها صناعة صهيونية، وبدورهم ربطوا احتلال العراق باحتلال فلسطين معتبرين أن هذا العدوان يهدد أمن كل الأمة العربية والإسلامية بما فيها الجزائر، وطالبوا بعقد قمة إسلامية لاتخاذ موقف موحد والدعوة لتحرير العراق وفلسطين، وقطع العلاقات الدبلوماسية والتجارية مع الدول المشاركة في الحرب وطردها سفرائها.

من جهتهم أنتقد نواب حزب العمال كريم لبشري ورشيد زعراط والطاهر بن حومار وعمر تقجوت⁵⁵⁷ الولايات المتحدة وبريطانيا واعتبروا الحرب مجرد ذريعة لقلب نظام الحكم ونهب الثروات النفطية العراقية في إطار مخطط يستهدف كل الدول المنتجة للبتروك كالسعودية وفنزويلا ونيجيريا والجزائر، وتكريس الهيمنة على بلدان العالم واستحواد الشركات المتعددة الجنسيات على السوق العالمية وفرض نظام دولي جديد، واعتبروا العدوان على العراق بمثابة اعتداء على الحقوق العمالية والديمقراطية وذريعة للاعتداء على الحركة العمالية وتغطية انهيار الاقتصاد العالمي وتسريح العمال⁵⁵⁸. ومن جهتها طالبت الأمانة العامة لحزب العمال لوزة حنون⁵⁵⁹ ونائبها جلول جودي الحكومة اتخاذ موقف ضد الحرب أكثر وضوحاً وصرامة.

⁵⁵⁶ نفس المرجع، ص 6، ص 26.

⁵⁵⁷ نفس المرجع، ص 8، ص 33.

⁵⁵⁸ نفس المرجع، ص 28.

⁵⁵⁹ المجلس الشعبي الوطني، المناقشة العامة حول الوضع في العراق، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم في الفاتح أبريل 2003، السنة الأولى رقم 47، ص 61.

أما بالنسبة لنواب جبهة التحرير الوطني فقد عبر كل من مسعود شيهوب وأحمد لطروش وعبدالرحمن حبيبي ومحمد الطيب قويدري ويمينة مفتالي⁵⁶⁰ عن تنديدهم بالحرب التي وصفوها بالقدرة التي تهدف إلى السيطرة على منابع النفط والاستيلاء على ثروات الشعب العراقي، وأشادوا بمقاومة الشعب العراقي، وأعربوا عن تضامنهم معه. كما طالبوا الحكومة بالمزيد من المساعي من أجل الإسراع في وقف العدوان، واستخلاص العبر والدروس من هذه الحرب من أجل العمل على دعم وحدة الشعب والحرص على جميع أسباب القوة للوطن والحفاظ على الوحدة الترابية للعراق ولحمته الاجتماعية. أما نواب التجمع الوطني الديمقراطي تومي بوزيدي وحمو العمري وأحمد بن يعقوب وفرحات بن ضيف الله ومعمار حمزة⁵⁶¹، فقد التزموا بالموقف الرسمي وأشادوا به ودافعوا عنه بشدة وذهبوا إلى حد انتقاد المعارضة واعتبروا مواقفها مزايدات سياسية تستغل مأساة الشعوب لتحقيق أغراض حزبية ضيقة.

وفي رده على مداخلات النواب أكد وزير الشؤون الخارجية، الذي وصف الوضع في العراق بالعدوان والغزو الذي يهدف إلى تغيير النظام القائم في العراق بقوة السلاح ومصادرة ثرواته، على أن الموقف الرسمي بخصوص العراق النابع من تاريخ الأمة وقيمها وثوابتها ثابت ولم يتغير وأن العالم هو الذي تغير مع نهاية الحرب الباردة وليس الجزائر، موضحاً بأن الجزائر تنادي بعالم متوازن متعدد الأقطاب يتسم بديمقراطية حقيقية في العلاقات الدولية في ظل قانون دولي مبني على المساواة بين الدول واحترام سيادتها

⁵⁶⁰ المناقشة العامة حول الوضع في العراق، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة

العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم في الفاتح أبريل 2003، السنة الأولى رقم 47، ص 8، ص 39

⁵⁶¹ المناقشة العامة حول الوضع في العراق، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة

العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم في الفاتح أبريل 2003، السنة الأولى رقم 46، ص 7، ص 42.

بغض النظر عن حجمها وقوتها وانتمائها، وترفض عالما أحادي القطب. وفي نفس السياق طالب النواب بتفعيل الدبلوماسية البرلمانية وتسخيرها لخدمة السلم والوقف الفوري للعدوان دعما للدبلوماسية الرسمية التي لم تمنح الفرصة الكافية فانقطعت سبلها وفرض منطق الحرب والقوة⁵⁶².

⁵⁶² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثالثة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2 أبريل 2003، السنة الأولى رقم 48، ص.ص 3-7.

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

لقد أخضع المؤسس الدستوري الجزائري بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية لموافقة السلطة التشريعية قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، نظرا لأهميتها والأثار المترتبة عنها. لتوضيح دور البرلمان في رسم السياسة الخارجية من خلال الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، سنتطرق في هذا المبحث للاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي أخضعها الدستور الجزائري للموافقة البرلمانية المسبقة قبل مصادقة رئيس الجمهورية في نقطة أولى، ثم نتطرق في النقطة الثانية إلى دراسة حالة مناقشة الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها أو ما يسمى اتفاق الشراكة الجزائري-الأوروبي لتوضيح كيف تم التعامل معه على مستوى كل من البرلمانين الجزائري والفرنسي.

أولا. الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تتطلب الموافقة البرلمانية المسبقة

لقد عدد الدستور الجزائري نوع المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تستوجب الموافقة من طرف البرلمان، وهي: اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي⁵⁶³.

⁵⁶³المادة 153 من الدستور

زيادة على ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية عرض أي معاهدة أو اتفاقية دولية على البرلمان للموافقة عليها قبل مصادقة رئيس الجمهورية لاعتبارات داخلية أو خارجية أو في حالة ما رأت بأن لهذه الاتفاقية أهمية سياسية تستوجب موافقة ممثلي الشعب⁵⁶⁴. فاتفاق الشراكة الموقع مع دول الاتحاد الأوروبي تمت مناقشته والموافقة عليه من طرف البرلمان في إطار دستور 1996 الذي لم يشترط الموافقة على هذا النوع من الاتفاقيات قبل تعديل سنة 2016، نظرا لأهمية هذا الاتفاق السياسية وتداعياته الاقتصادية والاجتماعية.

تختلف طبيعة مشاريع النصوص القانونية التي تقدمها الحكومة أو يقترحها أعضاء البرلمان عن مشاريع النصوص المتعلقة بالمعاهدات أو الاتفاقيات الدولية. فهذه الأخيرة تنظم العلاقة بين طرفين على الأقل من أطراف القانون الدولي، وتحدد حقوق والتزامات وواجبات كل طرف بعد مفاوضات بينهما، والاتفاق على محتوى النص، والتوقيع عليه بعد توافق إرادتهما. فلا يمكن لأي طرف القيام بأي تعديل على هذا المحتوى أو تغييره دون موافقة الطرف الآخر. ولهذا لم يرخص الدستور والقوانين للبرلمان بتعديل الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية أو تغيير محتواها، حيث يقتصر دوره على الموافقة على مشروع النص أو رفضه أو تأجيله، حيث تنص المادة 38 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁵⁶⁵ بأنه لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين

⁵⁶⁴Ahmed LARABA, le droit conventionnel algérien (1989-1994), *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXXIII, 1994, CNRS Editions, p.p. 362- 363

⁵⁶⁵قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، وأن كل غرفة تقرر، عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله.

لقد أدرجت هذه المادة في الفرع الرابع تحت عنوان الموافقة على الاتفاقيات الدولية من القسم الثالث المعنون إجراءات التصويت. ويظهر من خلال قراءة هذه المادة بأن مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية تكون محل مناقشة عامة من طرف غرفتي البرلمان ثم يتم التصويت على المشروع ككل بقبوله أو رفضه أو تأجيله، دون التصويت عليه مادة بمادة، ودون إمكانية تعديل أي مادة⁵⁶⁶.

يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول مشروع القانون المتضمن الموافقة على اتفاق أو معاهدة دولية إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم يحيله رئيس المجلس إلى لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، بصفتها اللجنة المختصة بدراسة الاتفاقيات والمعاهدات⁵⁶⁷. وتقوم اللجنة بتعيين مقرر لدراسة المشروع وإعداد تقرير حوله يعرضه أمام أعضائها، ثم يحال المشروع بعد ذلك على النواب في جلسة علنية لمناقشته والموافقة عليه أو رفضه أو تأجيله. ثم يعرض المشروع بعد ذلك أمام مجلس الأمة للموافقة عليه أو رفضه أو تأجيله. عادة ما يقدم وزير الشؤون الخارجية كممثل للحكومة المشروع أمام لجنة الشؤون الخارجية

⁵⁶⁶المادة 82 النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادر بتاريخ 22 أوت 2017.

⁵⁶⁷المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46 الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000.

والجلسات العامة. بعد مداخلة وزير الشؤون الخارجية يمكن للنواب تقديم ملاحظاتهم حول المشروع دون إمكانية اقتراح تعديلات أو إضافات. بعد الموافقة على المشروع من طرف البرلمان يتم التصديق عليه من طرف رئيس الجمهورية. وتعتبر الموافقة البرلمانية بمثابة الترخيص لرئيس الجمهورية للتصديق على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية. فهل رئيس الجمهورية مجبر على التصديق على المعاهدات أو الاتفاقيات التي وافق عليها البرلمان؟

لا يمكن للبرلمان إجبار رئيس الجمهورية على المصادقة على اتفاق تمت الموافقة عليه لأن المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من صلاحية رئيس الجمهورية⁵⁶⁸، ولكن لا يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة على هذا النوع من الاتفاقيات الدولية دون موافقة البرلمان⁵⁶⁹. فماذا لو صادق رئيس الجمهورية على هذا النوع من المعاهدات دون موافقة البرلمان؟

في حالة عدم احترام رئيس الجمهورية أحكام الدستور وصادق على معاهدة أو اتفاقية دولية منصوص عليها في المادة 153 من الدستور دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، يمكن في هذه الحالة لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو أربعون نائبا أو خمسة وعشرون عضوا في مجلس الأمة إخطار المحكمة الدستورية لإلغاء المعاهدة محل

⁵⁶⁸المادة 91 من الدستور

⁵⁶⁹الخير قشي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 13

الطعن⁵⁷⁰. فالمحكمة الدستورية مختصة في الفصل في دستورية المعاهدات الدولية والقوانين والتنظيمات، فإذا قررت عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها⁵⁷¹. فقرار المحكمة الدستورية يوقف التصديق على المعاهدة ولا تدخل حيز النفاذ بالنسبة لأطرافها أصلاً وبالتالي لا ترتب مسؤولية دولية بالنسبة للطرف الموقع الذي لم يصادق عليها.

نلاحظ بأن هناك تطور ملحوظ في صلاحيات ودور البرلمان في الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، فبعدما كان للبرلمان مجرد دور استشاري في دستور 1963 والموافقة على المعاهدات السياسية وتلك التي تعدل محتوى القانون بموجب دستور 1976، تطور دور البرلمان إلى الموافقة على مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي عددها كل من دستور 1989، باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة. وتوسع هذا المجال بعد تعديل 2016 ليشمل المعاهدات والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي. سنتطرق في النقطة الموالية إلى كل المعاهدات والاتفاقيات التي تتطلب موافقة البرلمان قبل المصادقة عليها.

⁵⁷⁰المادة 193 من الدستور

⁵⁷¹المادة 198 من الدستور

1. اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم: تعرف اتفاقيات الهدنة بأنها "توقيف دائم أو مؤقت للعمليات الحربية بواسطة اتفاق ذي صبغة تعاقدية يتم بين مفوضين عن الدولتين المتحاربتين. وتعتبر الهدنة اتفاق سياسي عادة ما يوقعه القادة العسكريون بهدف توقيف العمليات العسكرية بصورة دائمة أو مؤقتة دون إنهاء حالة الحرب"⁵⁷². فاتفاقيات الهدنة توقف العمليات العسكرية دون إنهاء حالة الحرب عكس معاهدات الصلح التي تهدف إلى إنهاء الحرب والامتناع عن الأعمال العدوانية"⁵⁷³. أما "السلم فمفهومه متعدد وينظر إليه بأنه حالة ومسار وقيمة و"هدف مقترن بغيات العنف وتحقيق حاجيات الإنسان"⁵⁷⁴. نظرا لأهمية هذا النوع من المعاهدات والاتفاقيات وحساسيته بالنسبة للأمن الوطني والسلامة الترابية للدولة فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 والتعديلات التي طرأت عليه حتى تعديل سنة 2020 منحت صلاحية توقيعها إلى رئيس الجمهورية شخصيا دون سواه، بالإضافة إلى اشتراط موافقة البرلمان على هذا النوع من الاتفاقيات والمعاهدات قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية⁵⁷⁵. فقد أدرجت المادة التي تنظم هذه المعاهدات ضمن عنوان الحالات الاستثنائية بعد المادة الخاصة بتنظيم حالة الحرب لأن الهدنة تأتي بعد الحرب.

⁵⁷² عبد الوهاب الكيالي وآخرون، مرجع سابق، ص 88-89

⁵⁷³ عبد الوهاب الكيالي وآخرون، مرجع سابق، ص 237.

⁵⁷⁴ George Thomas Kurian, **The Encyclopedia of political science**, 1st edition, CQ Press, 2011, United States of America, P 1202.

⁵⁷⁵ المادة 102 من الدستور

2. **معاهدات التحالف والاتحاد:** يعرف التحالف بأنه "علاقة تعاقدية بين دولتين أو أكثر يتم من خلاله اتخاذ خطوات الدعم المتبادل في حالة حدوث حرب، وهو بديل لسياسة الانعزال التي ترفض أية مسؤولية تجاه سلامة دولة أخرى"⁵⁷⁶. أما الاتحاد فله عدة أشكال، حيث يمكن أن يكون سياسيا أو اقتصاديا. وعادة ما يكون الاتحاد الاقتصادي خطوة أولى لتحقيق الاتحاد السياسي مثل الاتحاد الأوروبي الذي بدأ باتحاد الفحم والصلب وانتهى سياسيا بتوحيد السياسات الاقتصادية والخارجية وسياسة الدفاع. كما يمكن أن يتم الاتفاق منذ البداية على تحقيق اتحاد سياسي بين مجموعة من الدول مثل اتحاد الجمهوريات العربية الذي تم سنة 1971 بين كل من مصر وسوريا وليبيا، وتمت الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء في كل دولة بنسبة لا تقل عن 96%، إلا أن هذا المشروع لم يطبق عمليا بسبب توقيع مصر لمعاهدة السلام المصرية الإسرائيلية أو ما يعرف باتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل سنة 1978⁵⁷⁷. وعادة ما تهدف معاهدات التحالف إلى تحقيق أهداف أمنية وعسكرية مشتركة بين بلدين أو أكثر بينما معاهدات الاتحاد تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية وتجارية وسياسية. فالاتحاد الجمركي عبارة عن "تنظيم اقتصادي بين دولتين أو أكثر لتحرير التجارة والمبادلات بينهم وتكوين منطقة جمركية واحدة في مواجهة العالم من خلال إلغاء الرسوم الجمركية بينهم ووضع تعريف جمركية موحدة مع الدول الأجنبية وتوزيع الحصيلة المشتركة للرسوم المحصلة بين الدول"⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ عبد الوهاب الكيالي وآخرون، مرجع سابق، ص 691

⁵⁷⁷ نفس المرجع، ص 44

⁵⁷⁸ نفس المرجع، ص 29-30

من أهم معاهدات الاتحاد التي وقعت الجزائر هي معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي والقانون الأساسي للاتحاد الإفريقي. فالمعاهدة الأولى وقعت بمراكش في 17 فبراير 1989، بين خمس دول هي الجزائر وتونس وليبيا وموريتانيا والمغرب، حيث اجتمع قادة الدول المغاربية الخمس بمدينة زرالدة في الجزائر يوم 10 يونيو 1988 وأصدروا بيانا أعلنوا فيه عن رغبتهم في إقامة اتحاد مغاربي ووقعوا على المعاهدة لاحقا بمراكش. وبما أن هذه الاتفاقية عبارة عن اتفاقية اتحاد فقد وقع عليها رئيس الجمهورية، الشاذلي بن جديد شخصيا باسم الدولة الجزائرية مع بقية القادة المغاربة، ثم صادق عليها⁵⁷⁹ بعد أن وافق عليها المجلس الشعبي الوطني⁵⁸⁰. كما وقع رئيس الجمهورية شخصيا على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في العاصمة الطوغولية لومي، وتمت الموافقة عليه بالإجماع من طرف أعضاء المجلس الشعبي

⁵⁷⁹المرسوم الرئاسي رقم 89-54 المؤرخ في 2 مايو 1989 المتضمن المصادقة على معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي الموقعة بمراكش في 17 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 18 المؤرخ في 3 مايو 1989، ص 481.

⁵⁸⁰ القانون رقم 89-04 المؤرخ في أول أبريل 1989، المتضمن الموافقة على معاهدة إنشاء اتحاد المغرب العربي الموقعة بمراكش في 17 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 المؤرخ في 5 أبريل 1989، ص 365.

الوطني⁵⁸¹ وبأغلبية أعضاء مجلس الأمة⁵⁸²، بموجب نص قانوني⁵⁸³، ثم المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي من طرف رئيس الجمهورية⁵⁸⁴.

3. المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة: يهدف هذا النوع من المعاهدات إلى ترسيم الحدود بين الدول بهدف تجنب الخلافات والنزاعات وتحقيق الاستقرار تطبيقاً للمبدأ الراسخ في العلاقات الدولية الذي تبنته منظمة الوحدة الإفريقية منذ تأسيسها سنة 1963 وكرسه الاتحاد الإفريقي بعد ذلك سنة 2001 وهو مبدأ احترام الحدود الموروثة عن الاستعمار⁵⁸⁵. فهل صادق البرلمان الجزائري على كل المعاهدات والاتفاقيات الدولية الحدودية التي أبرمتها الجزائر مع جيرانها؟

عملت الجزائر منذ استقلالها على ترسيم حدودها مع جيرانها، حيث وقعت ستة معاهدات دولية حدودية ولم يتبق لها سوى ترسيم حدودها مع الصحراء الغربية بعد تقرير مصيرها. ففي 14 نوفمبر 1963، وقعت الجزائر مع تونس الاتفاقية الحدودية بين البلدين، وصادق عليها رئيس الجمهورية أحمد

⁵⁸¹ الجريدة الرسمية للمداولات، المجلس الشعبي الوطني، عدد رقم 262، ماي 2001، ص ص 30-32.

⁵⁸² مجلس الأمة: "المصادقة على القانون الأساسي للاتحاد الإفريقي، الجريدة الرسمية للمداولات، السنة الرابعة، العدد 03، 06 يونيو 2001، ص 8.

⁵⁸³ القانون رقم 01-02 المؤرخ في 09 ماي 2001، المتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28 الصادر بتاريخ 16 ماي 2001.

⁵⁸⁴ المرسوم الرئاسي رقم 01-129 المؤرخ في 12 ماي 2001 المتضمن المصادقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29 الصادر بتاريخ 16 ماي 2001.

⁵⁸⁵ الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون الأساسي للاتحاد الإفريقي، الموقع الرسمي للاتحاد الإفريقي:

https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_f.pdf

بن بلة⁵⁸⁶ بعد استشارة الجمعية الوطنية لأن دستور 1963 لم يشترط الموافقة المسبقة للمؤسسة التشريعية على الاتفاقيات المتعلقة بالحدود بل اكتفى بالاستشارة فقط⁵⁸⁷. وفي 15 يونيو 1972 وقعت الجزائر والمغرب اتفاقية خط الحدود القائمة بين الدولتين⁵⁸⁸، وتمت المصادقة على هذه الاتفاقية من طرف الرئيس هواري بومدين بصفته رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة.

لقد عزز دستور 1976 من صلاحيات السلطة التشريعية في مجال اتفاقيات الحدود، حيث اشترط موافقة المجلس الشعبي الوطني على هذا النوع من الاتفاقيات، حيث وافق المجلس الشعبي الوطني على ثلاث اتفاقيات حدودية وقعت سنة 1983 مع كل من تونس⁵⁸⁹ والنيجر⁵⁹⁰ ومالي⁵⁹¹، واتفاقية وقعت مع موريتانيا سنة 1984⁵⁹². وفي 10 يناير 1996 وافق المجلس الوطني الانتقالي على اتفاقية الأمم

⁵⁸⁶المرسوم 63-450 المؤرخ في 14 نوفمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 87 سنة 1963
⁵⁸⁷ المادة 42 من دستور 1963

⁵⁸⁸ تمت المصادقة على هذه الاتفاقية من طرف الجزائر بموجب الأمر 20/73 المؤرخ في 17/05/1973 الجريدة الرسمية، العدد 48 سنة 1973

⁵⁸⁹ القانون رقم 83 - 07 المؤرخ في 21 ماي 1983 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الخاصة بوضع العلامات الحدودية بين الجزائر وتونس من البحر الأبيض المتوسط إلى بحر الرمان الموقعة بتونس في 19 مارس 1983، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22 لسنة 1983.

⁵⁹⁰ القانون رقم 83 - 08 المؤرخ في 21 ماي 1983 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الخاصة بوضع العلامات على الحدود بين الجزائر والنيجر الموقعة في 5 يناير 1983، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22 لسنة 1983.

⁵⁹¹ القانون رقم 83 - 09 المؤرخ في 21 ماي 1983 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الخاصة بوضع العلامات على الحدود بين الجزائر ومالي الموقعة في 8 مايو 1983، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 22 لسنة 1983.

⁵⁹² القانون رقم 84 - 07 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتضمن الموافقة على الاتفاقية الخاصة بوضع العلامات على الحدود بين الجزائر وموريتانيا الموقعة في 13 ديسمبر 1983، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6 لسنة 1984.

المتحدة لقانون البحار⁵⁹³، التي تتضمن مواد وأحكام تتعلق بضبط وتحديد الحدود البحرية ومنها المياه الإقليمية والمنطقة المتاخمة والمنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري وأنظمة عبور السفن الأجنبية والتعدين في قاع البحار. كما وافق البرلمان على القانون المتضمن اتفاق الترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس الموقع بالجزائر 11 فبراير 2002⁵⁹⁴، في انتظار إبرام اتفاقية مماثلة لضبط الحدود البحرية من الجهة الغربية للجزائر مع المملكة المغربية مستقبلا والتي تتطلب هي كذلك الموافقة المسبقة السلطة التشريعية.

4. المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص: نظرا للغموض الذي يشوب التعريف الشامل والدقيق لهذا النوع من الاتفاقيات الدولية تبقى السلطة التنفيذية هي صاحبة الصلاحية تحديدها وعرضها على البرلمان للموافقة عليها. وقد أدرج الأستاذ أحمد لعرابة ضمن هذا النوع الاتفاقيات التالية: حقوق الإنسان، أهلية الأشخاص ووضعيتهم، الجنسية، الحقوق المدنية والسياسية، القنصلية، تنفيذ الأحكام القضائية والحماية والمساعدة القضائية⁵⁹⁵. من أهم اتفاقيات التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني في هذا السياق هي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية

⁵⁹³ الأمر 96-05 مؤرخ في 10 يناير 1996 يتضمن الموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار الموقعة في 10 ديسمبر 1982، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3 لسنة 1996.

⁵⁹⁴ قانون رقم 03-07 المؤرخ في 14 يونيو 2003 المتضمن الموافقة على اتفاق حول الترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجزائر وتونس الموقع بالجزائر 11 فبراير 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37 لسنة 2003.

⁵⁹⁵ Ahmed LARABA, le droit conventionnel algérien (1989-1994), *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXXIII, 1994, CNRS Editions, p 363.

والسياسية لسنة 1966⁵⁹⁶، والبروتوكولين الإضافيين إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 غشت 1949 المتعلقين بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة والمنازعات المسلحة غير الدولية المصادق عليهما بجنيف في 8 غشت سنة 1977⁵⁹⁷، ومعاهدة حقوق الطفل لسنة 1989 التي تمت الموافقة عليها بموجب مرسوم تشريعي صادر عن المجلس الأعلى للدولة كسلطة تشريعية خلال فترة الأزمة في الجزائر في بداية التسعينات بعد حل المجلس الشعبي الوطني⁵⁹⁸، وصادق عليها رئيس المجلس الأعلى للدولة بموجب مرسوم رئاسي⁵⁹⁹، واتفاقية مناهضة التعذيب لسنة 1984 التي وافق عليها المجلس

⁵⁹⁶مرسوم رئاسي رقم 89-67 مؤرخ في 16 مايو 1989 يتضمن الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والموافق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 16 ديسمبر 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، لسنة 1989.

⁵⁹⁷مرسوم رئاسي رقم 89-68 مؤرخ في 16 مايو 1989 يتضمن الانضمام إلى البروتوكولين الإضافيين إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 غشت 1949 المتعلقين بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة والمنازعات المسلحة غير الدولية المصادق عليهما بجنيف في 8 غشت سنة 1977، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20، لسنة 1989.

⁵⁹⁸مرسوم تشريعي رقم 92-06 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 المتضمن الموافقة، مع التصريحات التفسيرية، على اتفاقية حقوق الطفل التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 83 لسنة 1992.

⁵⁹⁹مرسوم رئاسي رقم 92-461 المؤرخ في 19 ديسمبر 1992 المتضمن المصادقة، مع التصريحات التفسيرية، على اتفاقية حقوق الطفل التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 91 لسنة 1992.

الشعبي الوطني⁶⁰⁰ وصادق عليها المجلس الأعلى للدولة⁶⁰¹. كما وافق المجلس الوطني الانتقالي على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979⁶⁰².

لقد لاحظنا أن رئيس الجمهورية صادق منذ 2006 على أكثر من عشر اتفاقيات تسليم المجرمين والتي تعتبر من أهم الاتفاقيات المتعلقة بالأشخاص دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، ودون أن تقوم إحدى الغرفتين بإخطار المجلس الدستوري بخصوصها، ومن بينها معاهدة تسليم المجرمين مع كل من التشاد⁶⁰³ والكويت⁶⁰⁴ والصين⁶⁰⁵ والمملكة المتحدة⁶⁰⁶.

⁶⁰⁰ القانون رقم 89-10 المؤرخ في 25 أبريل 1989 المتضمن الموافقة على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المصادق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17 سنة 1989.

⁶⁰¹ المرسوم الرئاسي رقم 89-66 المؤرخ في 16 مايو 1989 المتضمن الانضمام إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المصادق عليها من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 20 سنة 1989.

⁶⁰² أمر رقم 96-03 مؤرخ في 10 يناير 1996 يتضمن الموافقة مع التحفظ على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة سنة 1979، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 3 لسنة 1996.

⁶⁰³ مرسوم رئاسي رقم 18-157 المؤرخ في 5 أكتوبر 2015 يتضمن التصديق على الاتفاق المتعلق بتسليم المجرمين بين الجزائر والكويت الموقع بالجزائر بتاريخ 12 أكتوبر 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53 لسنة 2015.

⁶⁰⁴ مرسوم رئاسي رقم 15-256 المؤرخ في 5 فبراير 2018 يتضمن التصديق على الاتفاق المتعلق بتسليم المجرمين بين الجزائر والتشاد الموقع بالجزائر بتاريخ 7 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09 لسنة 2018.

⁶⁰⁵ مرسوم رئاسي رقم 07-176 المؤرخ في 06 يونيو 2007، يتضمن التصديق على الاتفاق المتعلق بتسليم المجرمين بين الجزائر والصين الموقع بالجزائر بتاريخ 6 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 38 لسنة 2007.

⁶⁰⁶ مرسوم رئاسي رقم 06-464 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، يتضمن التصديق على الاتفاق المتعلق بتسليم المجرمين بين الجزائر والمملكة المتحدة الموقع بالجزائر بتاريخ 11 يونيو 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 81 لسنة 2006.

5. المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة: يتوافق هذا النوع من الاتفاقيات مع الاختصاص الأصيل للبرلمان المتمثل في الموافقة على الميزانية. فالمبدأ المتعارف عليه والمعتمد من طرف كل الدساتير في العالم هو أنه لا يمكن صرف أية نفقات من ميزانية الدولة أو إحداث أية ضريبة أو رسم أو جباية دون موافقة البرلمان⁶⁰⁷. فهذه المعاهدات تعتبر جزء من المعاهدات ذات الطابع المالي تتضمن بنودا والتزامات تؤثر على مالية الدولة⁶⁰⁸. وقد وصف الدستور الجزائري هذا النوع بالمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، ووصفها الدستور الفرنسي بالمعاهدات التي تؤدي إلى صرف أموال الدولة⁶⁰⁹. وقد يدخل ضمن هذه المعاهدات تلك التي تتطلب فتح اعتمادات مالية فورية⁶¹⁰، أو تلك التي تنضم بموجبها الدولة إلى منظمة دولة، وهذا نظرا لما تتطلبه من أعباء مالية جديدة تتحملها الدولة⁶¹¹.

⁶⁰⁷الفقرتين 12 و 13 من المادة 139 من الدستور

⁶⁰⁸جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 374

⁶⁰⁹المادة 53 من الدستور الفرنسي

⁶¹⁰ Ahmed Laraba, *Chronique du droit conventionnel algérien (1989-1994)*, Revue IDARA, n 01, 1995, p 80.

⁶¹¹نورالدين رداد، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016، المجلد ب، ص 471

6. الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل

الاقتصادي: لقد وسع التعديل الدستوري لسنة 2016 من صلاحيات البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، حيث أضافت المادة 149 من الدستور المعدل سنة 2016⁶¹² الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي ضمن الاتفاقيات التي تخضع للموافقة البرلمانية قبل المصادقة عليها، وهذا ما كرسته المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل لاحقا من خلال دراسة حالة مناقشة اتفاق الشراكة الجزائري - الأوروبي الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، من طرف كل من البرلمان الجزائري والبرلمان الفرنسي لنوضح كيف تعامل كل برلمان مع هذا الاتفاق الذي يعتبر من أهم الاتفاقيات التي ناقشها البرلمان الجزائري ووافق عليها.

بالرغم من التطور الملحوظ الذي عرفته الدساتير الجزائرية فيما يخص توسيع صلاحيات البرلمان في الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، غير أنه لازالت بعض الاتفاقيات الدولية المهمة لم يخضعها المؤسس الدستوري للموافقة البرلمانية المسبقة قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، سنتطرق إليها في النقطة الموالية.

- **الاتفاقيات الدولية التي تعدل محتوى القوانين الداخلية:** لقد أهمل الدستور الجزائري اشتراط الموافقة البرلمانية على الاتفاقيات أو المعاهدات التي تعدل محتوى القوانين منذ تبني دستور 1989، عكس ما

⁶¹²قانون 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 14 سنة 2016.

نص عليه دستور 1976، وهذا بالرغم من أن كل الدساتير والتعديلات منذ 1989 كرست سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي. ولهذا كان من الأجدر اشتراط الموافقة البرلمانية على المعاهدات التي تغير محتوى القوانين ليكون الانسجام أكثر بين النصوص من جهة ومن جهة أخرى احترام مبدأ التوازن والفصل بين السلطات التي أكدت عليه الدساتير والتعديلات المتعاقبة منذ 1989، وتفادي تعدي السلطة التنفيذية على الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية من خلال تبني اتفاقيات دولية تعدل محتوى القوانين دون موافقة السلطة التشريعية⁶¹³.

- الاتفاقيات الدولية الضريبية واتفاقيات منع الازدواج الضريبي: من أهم الصلاحيات التي تتمتع بها

البرلمانات هي الموافقة على الميزانية وفرض الضرائب والرسوم الجمركية، فهي السلطة الوحيدة التي تفرض الضرائب والجهة الوحيدة التي تمنح إعفاءات من الضرائب والرسوم لأشخاص طبيعية أو اعتبارية بموجب القوانين الداخلية أو بموجب والمعاهدات أو الاتفاقيات الدولية. يمنح هذا النوع من الاتفاقيات مزايا وإعفاءات ضريبية للأشخاص والشركات والمؤسسات الوطنية والأجنبية التي فرضتها قوانين المالية التي صادق عليها البرلمان، وبالتالي فاحتراما لقاعدة توازي الأشكال يستوجب موافقة البرلمان على هذه المزايا والإعفاءات. كما لاحظنا كذلك بأن بعض الاتفاقيات الضريبية الثنائية التي تمس بوضع الأشخاص، خلقت التزامات كبيرة على المتعاملين والبنوك والمؤسسات المالية الجزائرية وصادق عليها رئيس الجمهورية

⁶¹³الخير قشي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص15

دون الموافقة المسبقة للبرلمان كالاتفاقية الموقعة بين الحكومتين الجزائرية والأمريكية لتحسين الامتثال الضريبي الدولي وتنفيذ قانون الامتثال الضريبي للحسابات الأجنبية، المعروفة باتفاقية فاتكا⁶¹⁴.

صادقت الجزائر على اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي وتفادي التهرب والغش الجبائي الموقعة مع الحكومة الفرنسية بتاريخ 17 أكتوبر 1999 دون طلب موافقة البرلمان بالرغم من المزايا المالية والجبائية التي تمنحها هذه الاتفاقية، بينما أخضع الجانب الفرنسي هذا الاتفاق للموافقة البرلمانية المسبقة. فقد تم عرض المشروع على مجلس الشيوخ في نوفمبر 2001 الذي أحاله على لجنة المالية التي أعدت تقريرا مفصلا عن المشروع شمل الوضع الداخلي السياسي والاقتصادي الجزائري والعلاقات الثنائية. وبعد موافقة مجلس الشيوخ أحيل المشروع على الجمعية الوطنية التي أحالته بدورها للجنة الشؤون الخارجية وأعدت كذلك تقريرا مفصلا حوله⁶¹⁵، ثم وافقت عليه الجمعية الوطنية في جويلية 2002 وصادق عليه رئيس الجمهورية.

⁶¹⁴مرسوم رئاسي رقم 16-328 مؤرخ في 14 ديسمبر 2016 يتضمن التصديق على الاتفاقية الموقعة بين الحكومتين الجزائرية والأمريكية لتحسين الامتثال الضريبي الدولي وتنفيذ قانون الامتثال الضريبي للحسابات الأجنبية - فاتكا- الموقعة بالجزائر بتاريخ 13 أكتوبر 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 74 لسنة 2016.

⁶¹⁵République française, Assemblée nationale, douzième législature, rapport n 34, projet de loi, adopté par le sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion et la fraude fiscales et d'établir des règles d'assistance réciproque en matière d'impôts sur le revenu, sur la fortune et sur les successions, en ligne: <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r0034.pdf> (تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

ثانيا. دراسة حالة مناقشة اتفاق الشراكة الجزائري-الأوروبي على مستوى البرلمانين الجزائري

والفرنسي

نظرا لأهمية الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها أو ما يسمى اتفاق الشراكة الجزائري-الأوروبي⁶¹⁶ وما يترتب عليه من إعفاء المنتجات المتبادلة بين الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي من الحقوق والرسوم الجمركية وإنشاء منطقة للتبادل الحر خلال فترة انتقالية لا تتجاوز 12 سنة كأقصى حد، وتداعياته على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وبعد الموافقة عليه من طرف البرلمان الفرنسي، عرضته الحكومة الجزائرية على البرلمان لمناقشته والتصويت عليه بالرغم من عدم اشتراط الدستور الجزائري الساري في تلك الفترة (دستور 1996) الموافقة البرلمانية المسبقة على هذا النوع من الاتفاقيات⁶¹⁷. وقد أثار هذا الاتفاق نقاشا حادا على مستوى المجلس الشعبي الوطني بينما كانت المناقشات أقل حدة على مستوى مجلس الأمة.

⁶¹⁶مرسوم رئاسي رقم 05-159 مؤرخ في 27 أبريل 2005 المتضمن المصادقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر من جهة والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 لسنة 2005.

⁶¹⁷ القانون 05-05 المؤرخ في 26 أبريل 2005 المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر من جهة والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 30 لسنة 2005.

قدم وزير الشؤون الخارجية باسم الحكومة مشروع القانون المتعلق باتفاق الشراكة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني⁶¹⁸، حيث تطرق في عرضه للسياق العام الذي صاحب دخول الجزائر في مفاوضات مع الجانب الأوروبي وسير المفاوضات ومحتوى الاتفاق، الذي يشمل كل الجوانب السياسية والأمنية والبشرية والاقتصادية وليس الجوانب التجارية فقط، ويهدف إلى إنشاء تكتل اقتصادي جهوي في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية العالمية وتبني اقتصاد السوق في كل دول العالم الديمقراطي، خاصة بعد إنشاء المنظمة العالمية للتجارة سنة 1995، مبرزا الجدوى الاقتصادية منه والنتائج التي سيحققها للحفاظ على المصالح الاقتصادية الجزائرية والاندماج في السوق العالمية، والتحضير للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة بعد دخوله حيز التنفيذ.

ولإقناع ممثلي الشعب بجدوى المشروع انتقد ممثل الحكومة الوضع الاقتصادي الجزائري الذي يعتمد على مداخل النفط منذ الاستقلال مما أثر على مكانة الجزائر وقلل من دورها الاقتصادي العالمي وجعل منها مجرد سوق للمنتجات الأوروبية، مؤكدا بأنه لا يمكن الخروج من هذه التبعية وتنويع الاقتصاد الجزائري دون تحقيق شراكة حقيقية مع الشريك الأوروبي الذي يعتبر الشريك الاقتصادي الأساسي للجزائر، مضيفا بأن الجزائر لا تريد الاستمرار في تضييع الفرص مثلما ضيعت فرصة الاندماج في الاقتصاد العالمي

⁶¹⁸ مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، السنة الثالثة، العدد 146 المؤرخ في 28 مارس 2005.

من خلال الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة في مراكش سنة 1995⁶¹⁹. كما انتقد الوزير السياسة الجبائية الحمائية المطبقة في الجزائر منذ الاستقلال والتي لم تشجع الإنتاج الوطني ولاجودته وتنافسيته في السوق العالمية، مؤكداً بأن هذا الاتفاق سيؤدي إلى جلب الاستثمارات الأجنبية بالنظر إلى الإمكانيات والمزايا التي تتمتع بها الجزائر مقارنة مع الدول المجاورة.

لقد تمت مناقشة المشروع على مستوى لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية التي عقدت اجتماعاً مع كل من وزير الشؤون الخارجية ووزير التجارة⁶²⁰، وأوصت بالموافقة عليه بالرغم من المخاوف التي أبدتها بعض أعضائها بخصوص الأضرار التي يمكن أن تصيب المنتج الوطني بعد التفكيك الجمركي بسبب ضعف المنتج الجزائري والآلة الإنتاجية الجزائرية وعدم تأهيلها مقارنة بالمنتج الأوروبي ذو الجودة العالية.

لقد ظهرت ثلاثة اتجاهات في المجلس الشعبي الوطني أثناء المناقشة العامة للاتفاق. الاتجاه الأول المتمثل في أحزاب الموالاتة كجبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي اللذان دعما الاتفاق والاتجاه الثاني المتمثل في حركة مجتمع السلم وحركة الإصلاح الوطني والنواب الأحرار الذين دعموا الاتفاق مع إثارة التحديات التي يجب رفعها من أجل الاستغلال الأحسن له، أما الاتجاه الثالث المتمثل في حزب العمال فقد عارض الاتفاق معارضة شديدة وانقد محتواه نقداً لاذعاً وعدد مساوئه وتأثيراته السلبية على الجانبين الاقتصادي والاجتماعي.

⁶¹⁹ مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، السنة الثالثة، العدد 146 المؤرخ في 28 مارس 2005، ص. 14 و15.

⁶²⁰ نفس المرجع، ص. 23-27.

وفي هذا السياق، تطرق رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، خالد بن عيسى إلى الجوانب الإيجابية للاتفاق بالنسبة للاقتصاد الجزائري كاستفادة من التعاون العلمي والتكنولوجي والتقني، مركزا على الفرص التي يمنحها للاقتصاد الجزائري كتشجيع الاستثمار الأجنبي في الجزائر والاندماج المغاربي وحركة الأشخاص ورؤوس الأموال⁶²¹. وهذا ما أكد عليه النائب أحسن فاروق الذي ينتمي لنفس الحزب⁶²². من جهته قدم النائب فيصل قماز تدخلا جد متفائلا، حيث اعتبر الاتفاق خيارا استراتيجيا يجب كسب رهانه، واعتبره مكملا للإصلاحات الاقتصادية التي قامت بها الجزائر لتهيئة مناخ الاستثمار وتحسين نوعية المنتج الوطني وأداء الاقتصاد الجزائري وتشجيع الشراكة والاندماج في الاقتصاد الدولي، مشيدا في نفس الوقت بالدور الفعال للمفاوض الجزائري في الحصول على امتيازات كبيرة من الطرف الأوروبي⁶²³. وعبر النائب عبد الكريم حرشاوي، وزير المالية ووزير التجارة الأسبق بكل وضوح عن موقف التجمع الوطني الديمقراطي الداعم للاتفاق الذي يهدف إلى الحفاظ على استقرار الجزائر ودعم مؤسساتها الاقتصادية⁶²⁴.

بالرغم من دعمه لتوقيع الاتفاق نظرا للضرورة التي تفرضها العولمة الثقافية والاقتصادية والسياسية انتقد ممثل حركة الإصلاح الوطني، النائب أحمد بن عبد السلام على تفاوض الدول المغاربية منفردة في مواجهة الاتحاد الأوروبي ككتلة مما أضعف قدرتها التفاوضية. كما أثار النائب التحديات التي تواجه الجزائر لوضع

⁶²¹ نفس المرجع، ص 28.

⁶²² نفس المرجع، ص 40-41.

⁶²³ نفس المرجع، ص 45-46.

⁶²⁴ نفس المرجع، ص 55-56.

الاتفاق حيز التنفيذ والاستفادة منه، والتي من أهمها غياب قاعدة اقتصادية منافسة وغياب استراتيجية للحماية الجمركية ومعايير المواصفات والتقييس، ونظام مالي ومصرفي مهترئ. وهذا ما أكد عليه النائب عبد السلام كسال الذي اعتبر بأن الشراكة ضرورة يفرضها الواقع بالرغم من مساوئها ومحاسنها، ولكن تقتضي الوعي الكامل بالتحدي الواجب رفعه⁶²⁵. كما انتقد نائب حركة مجتمع السلم فاتح قرد انفراد السلطة التنفيذية بالمفاوضات التي أدت إلى إبرام الاتفاق وعدم إشراك المؤسسة التشريعية في هذا المسار أو على الأقل إعلامها بنتائج سير المفاوضات في الوقت المناسب قبل توقيع الاتفاق، مطالباً بإصلاحات إدارية وضريبية وبنكية من أجل استغلال الفرص التي يمكن أن يمنحها هذا المشروع للجزائر⁶²⁶.

كما طالب بعض النواب الأحرار بتحضير الأرضية الملائمة والآليات المناسبة ومناخ ملائم من أجل الاستغلال الأمثل لما ورد في الاتفاق، حيث أكد النائب نور الدين فكاير بأن الاتفاق عبارة عن تحدي يجب رفعه في ظل عالم يقوم على التكتلات والكيانات الكبرى وهيمنة المنظمات الاقتصادية والمالية والتجارية الضخمة، مع الاستعداد للاستفادة من إيجابيات والتقليص من مساوئه وسلبياته من خلال حكم راشد يقوم على الشفافية في التسيير وسيادة القانون ودولة المؤسسات وإدارة عصرية تقوم على الكفاءة ونظام مصرفي فعال وناجع⁶²⁷.

⁶²⁵ نفس المرجع، ص 48.

⁶²⁶ نفس المرجع، ص 31.

⁶²⁷ نفس المرجع، ص 36.

غير أن المجموعة البرلمانية لحزب العمال تقدمت بنقد لاذع للاتفاق وعددت كل مساوئه وأثاره السلبية على المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وعلى العمال، حيث تجند كل النواب لنقد الاتفاق وتوضيح مساوئه، معبرين عن قناعتهم بأن هذا الاتفاق سيجعل من الجزائر سوقا للسلع الأوروبية وسيؤدي إلى تسريح العمال وانتشار البطالة والقضاء على النسيج الصناعي الجزائري وغلق المؤسسات الاقتصادية الجزائرية العمومية والخاصة. فقد أكدت رئيسة حزب العمال، لويزة حنون بأن هذا الاتفاق يعتبر بمثابة عقد بين طرفين غير متوازنين، هما الجزائر من جهة والقارة الأوروبية التي تشمل خمسة عشرة دولة عملاقة من جهة ثانية، وأن هذا الاتفاق سيسمح للدول الأوروبية بالتدخل في الشؤون الداخلية للجزائر، ويجعل منها دولة حارسة للحدود الأوروبية من الهجرة الإفريقية غير الشرعية. من جهته ذكر النائب جلول جودي بأنه يصعب على المؤسسة الاقتصادية تأهيل نفسها في ظل التفكيك الجمركي الذي سيؤدي إلى خسارة في التحصيل ومداخيل الخزينة، وغلق المؤسسات وطرد العمال. وهذا ما أكد عليه النواب رشيد زعراط ورمضان تعزيبت وعبد الرحمن أرفوتني⁶²⁸. كما ركزت النائب زبيدة خرباش على التأثيرات السلبية للاتفاق على القطاع الفلاحي⁶²⁹، والنائب الطاهر بن حومار على الحروب التجارية بين الدول العظمى والاتحاد الأوروبي⁶³⁰.

⁶²⁸ نفس المرجع، ص. 29-31

⁶²⁹ نفس المرجع، ص 39

⁶³⁰ نفس المرجع، ص 42

وفي رده على تساؤلات النواب أكد عبد العزيز بلخادم، وزير الشؤون الخارجية على أن السيادة الوطنية غير مطروحة للنقاش على الإطلاق وهي مضمونة ومحترمة، والجزائر سيادة في تفاوضها سواء بالقبول أو الرفض⁶³¹. أما بخصوص عدم إشراك البرلمان في المفاوضات فقد أوضح الوزير بأن المفاوضات تكون بين حكومتين، وهي تتسارع وتتباطأ وتتوقف وتستأنف، مذكرا النواب بأن المفاوضات مع الجانب الأوروبي انطلقت سنة 1994 وتم التوقيع على الاتفاق بالأحرف الأولى في ديسمبر 2001 في العاصمة بروكسل، وتم التوقيع النهائي عليه بفالونسيا في 22 أبريل 2002، واحتراما للمؤسسة التشريعية تم عرض الاتفاق على البرلمان بغرفتيه للموافقة عليه قبل مصادقة رئيس الجمهورية.

بالإضافة إلى ذلك، وفي سياق الرد على تساؤلات النواب أوضح ممثل الحكومة بأن السلطة التنفيذية قررت الانطلاق في التفاوض مع الاتحاد الأوروبي لإبرام اتفاق الشراكة قبل بدء التفاوض للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وهذا لأن 65% من التجارة الخارجية الجزائرية تتم مع الاتحاد الأوروبي⁶³². فيما يخص قضية إسرائيل التي أثارها بعض النواب، أوضح ممثل الحكومة بأن طرفي الاتفاق هما الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي وليس لإسرائيل أية علاقة مع الموضوع لا من قريب ولا من بعيد⁶³³. ووافق المجلس الشعبي الوطني على الاتفاق ثم عرض على مجلس الأمة للموافقة عليه.

⁶³¹ نفس المرجع، ص 56.

⁶³² نفس المرجع، ص 58.

⁶³³ نفس المرجع، ص 57.

أثناء مناقشة المشروع على مستوى مجلس الأمة، تطرق وزير الخارجية لمحتوى الاتفاق وأهدافه وتداعياته على الاقتصاد الوطني، ومسار المفاوضات مع الجانب الأوروبي والاستراتيجية التي اعتمدها الجزائر بهذا الخصوص، المتمثلة في استغلال المفاوضات مع الجانب الأوروبي وإطالتها من أجل كسر الحصار الذي كان مفروضا عليها منذ بداية التسعينات نتيجة العمليات الإرهابية التي كان يتعرض لها الشعب الجزائري والمشاكل الأمنية التي عرفت بها البلاد⁶³⁴.

من جهته قدم مقرر لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجلالية الجزائرية في الخارج عرضا مفصلا أمام مجلس الأمة تطرق فيه لمحتوى الاتفاق وأهدافه، مركزا على الإجراءات والتدابير المؤقتة والاستثنائية التي يمكن اتخاذها من أجل حماية الصناعات الفتية وحقوق العمال والاقتصاد الوطني بصفة عامة مع التوصية بتعزيز التعاون مع الجانب الأوروبي في المجال الأمني ومكافحة الإرهاب وتبادل المجرمين⁶³⁵.

لم تعرف المناقشات على مستوى الغرفة العليا نفس الحدة والحماس وتبادل الأفكار والآراء التي تمت بها المناقشات على مستوى الغرفة السفلى. ففي تدخلاتهم في الجلسة العلنية أثناء مناقشة المشروع، أشاد أعضاء مجلس الأمة من حزب التجمع الوطني الديمقراطي بالاتفاق، حيث اعتبره عضو مجلس الأمة الطيب مالطو خطوة هامة ومصيرية من الإصلاحات الكبرى للبلاد والاندماج في الاقتصاد العالمي والتكيف مع التغيرات الاقتصادية العالمية من أجل الاستفادة مما تقدمه التكنولوجيا وزيادة الصادرات

⁶³⁴مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجزائر والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها، مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية الثانية، السنة الثالثة، الدورة الربيعية، العدد 4، الجلسة العلنية العادية المنعقدة بتاريخ 31 مارس 2005، ص 5 - 11.

⁶³⁵نفس المرجع، ص 14.

خارج المحروقات⁶³⁶. وأكد الصديق شهاب على ضرورة الموافقة على الاتفاق من أجل التحضير للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة والتسريع في وتيرة الإصلاحات الاقتصادية المختلفة وتأهيل الاقتصاد الوطني، مبررا ذلك بالإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر عليها الجزائر التي تمكنها من الاستفادة من هذا الاتفاق⁶³⁷. ومن جهته تساءل ممثل جبهة التحرير الوطني محمد بوديار في مداخلة مكتوبة ما يمكن للجزائر أن تصدره مقابل ما تستورده من دول الاتحاد الأوروبي، والإجراءات التي قامت بها الحكومة لتشجيع القطاع الفلاحي ورفع تنافسية المنتج الفلاحي الجزائري كالقروض الفلاحية ودعم وسائل الإنتاج وحل مشكل العقار الفلاحي⁶³⁸.

وفي رده على تدخلات أعضاء مجلس الأمة، أكد وزير الخارجية بأن الجزائر تراهن على تحويل بعض الصناعات من الدول الأوروبية إلى الجزائر للاستفادة من سعر العمالة الرخيصة والمؤهلة وسعر الطاقة، موضحا بأن هذا الاتفاق سيمكنها من الحصول على إعانات من الاتحاد الأوروبي لتأهيل بعض القطاعات الصناعية وتشجيع قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة واستقبال الاستثمارات الأوروبية، مطالبا في نفس الوقت القطاعات المعنية بالقيام بانتفاضة حقيقية في مجال التسيير وتطوير أساليب الإنتاج من أجل رفع المردودية وتحسين الجودة ورفع القدرة التنافسية للمنتج الجزائري في الأسواق الدولية. وأثناء

⁶³⁶ نفس المرجع، ص 19.

⁶³⁷ نفس المرجع، ص 20.

⁶³⁸ نفس المرجع، ص 21.

عملية التصويت وافق أعضاء مجلس الأمة على نص الاتفاق الذي صادق عليه رئيس الجمهورية بعد ذلك⁶³⁹.

وفي الضفة الشمالية للبحر الأبيض المتوسط، وافق البرلمان الفرنسي بغرفتيه على هذا الاتفاق بعد مناقشته وتقييم أهدافه وما سيحققه من فائدة للاقتصاد الفرنسي والأوروبي من خلال السماح بولوج السلع الأوروبية إلى السوق الجزائرية دون رسوم جمركية مما يعود بالفائدة على الشركات الفرنسية، ويعزز التواجد الفرنسي بالجزائر ويوسع الشراكة الجهوية المتوسطية وخاصة مع الدول المغاربية، مما يعتبر بمثابة تكملة للاتفاقيات التي أبرمت بين الاتحاد الأوروبي وبعض الدول المتوسطية كالمغرب وتونس ومصر والأردن ومنظمة التحرير الفلسطينية ويعطي مصداقية أكبر لمسار برشلونة. تجدر الإشارة إلى أن المناقشات على مستوى مجلس الشيوخ⁶⁴⁰ لم تقتصر على دراسة بنود الاتفاق والأهداف المراد تحقيقها منه، بل شملت أيضا الوضع الداخلي السياسي والأمني في الجزائر وتقييم العلاقات الثنائية الجزائرية الفرنسية خاصة منذ انتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في أبريل 1999 ومشاركته في قمة الفرنكوفونية المنعقدة في بيروت في أكتوبر 2002.

⁶³⁹مرسوم رئاسي رقم 05-159 مؤرخ في 27 أبريل 2005 المتضمن المصادقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس الشراكة بين الجزائر من جهة والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31 لسنة 2005.

⁶⁴⁰République française, Sénat, Session ordinaire de 2002-2003, séance du 4 juin 2003, n 329, Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces Armées sur le "*projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres et la République Algérienne Démocratique et Populaire*", en ligne [:http://www.senat.fr/rap/102-329/102-3291.pdf](http://www.senat.fr/rap/102-329/102-3291.pdf)

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 يناير 2021)

بعد موافقة مجلس الشيوخ على الاتفاق⁶⁴¹ تم تحويله للجمعية الوطنية التي بدورها وافقت عليه بتاريخ 25 نوفمبر 2003 بعد مناقشات مستفيضة من طرف النواب شملت كذلك بالإضافة إلى بنود الاتفاق الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي الجزائري ووضعية حقوق الإنسان في الجزائر والتجارة الخارجية والتعاون الإداري والقضائي بين البلدين⁶⁴²، وصادق عليه الرئيس الفرنسي بتاريخ 2 ديسمبر 2003⁶⁴³.

⁶⁴¹République française, Sénat, Travaux parlementaires, Comptes rendus, *Comptes rendus intégraux de juin 2003*, en ligne

[:http://www.senat.fr/seances/s200306/s20030617/s20030617002.html#int124](http://www.senat.fr/seances/s200306/s20030617/s20030617002.html#int124)

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 يناير 2021)

⁶⁴²République française, Sénat, douzième législature, séance du 13 novembre 2003, Rapport n° 1213, autorisant la ratification de *"l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres et le République Algérienne Démocratique et Populaire*, en ligne:

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1213.pdf>

⁶⁴³Journal Officiel de la République Française, n°279 du 3 décembre 2003 page 20623, "*Loi n° 2003-1144 du 2 décembre 2003 autorisant la ratification de l'accord euroméditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, et la République algérienne démocratique et populaire,*" : en ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=UwDUYdnez3wTqXg4n9SJ>

(تم تصفح الموقع بتاريخ 10 مايو 2018)

المبحث الرابع: الدبلوماسية البرلمانية أداة داعمة للدبلوماسية الرسمية

لقد رأينا في الباحث السابقة كيف تؤثر السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية من خلال الرقابة على أعمال الحكومة ومناقشة السياسة الخارجية والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية في إطار النشاط الداخلي للمؤسسة التشريعية. تلعب السلطة التشريعية دورا لا يقل أهمية على المستوى الخارجي في التأثير في السياسة الخارجية من خلال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية. فما هي الدبلوماسية البرلمانية؟ وهل هي داعمة أو منافسة للدبلوماسية الرسمية في الجزائر؟ (أولا) وما هي آليات ممارسة الدبلوماسية البرلمانية التي تستعملها السلطة التشريعية في الجزائر؟ (ثانيا)

أولا. مفهوم الدبلوماسية البرلمانية وعلاقتها بالدبلوماسية الرسمية في الجزائر

1. مفهوم الدبلوماسية البرلمانية: لقد أدى تطور العلاقات الدولية وتعقدتها إلى تطور أنواع الدبلوماسية ومن أهمها الدبلوماسية البرلمانية التي بدورها تطورت مع تطور البرلمانات وزيادة نشاطها على المستوى الدولي وكذا تطور الهيئات والمنظمات البرلمانية الجهوية والدولية، كالاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد البرلماني العربي والاتحاد البرلماني الإفريقي والجمعية البرلمانية للاتحاد من أجل المتوسط.

لقد حاول المشاركون في الملتقى الذي نظمه البرلمان الفرنسي حول الدبلوماسية البرلمانية في 23 ماي 2001 تعريف الدبلوماسية البرلمانية⁶⁴⁴ من خلال عناصرها ومضمونها وأهدافها دون التوصل إلى

⁶⁴⁴Assemblée Nationale, Colloque sur le Diplomatie Parlementaire, 23 mai 2001, p 6 :<https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/colloque.asp>

تعريف دقيق وشامل لها. ففي مداخلته أثناء هذا الملتقى تطرق رايون فوني، رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية الأسبق إلى تطور تدخل البرلمانات في العلاقات الدولية من خلال الموافقة على المعاهدات، والعلاقة بين الدبلوماسية الرسمية والدبلوماسية البرلمانية، معتبرا هذه الأخيرة ليست مكملة للدبلوماسية الحكومية فقط بل مرافقة لها، وأنها دبلوماسية نفوذ بالنظر لما يتمتع به البرلمانيون من استقلالية وكثافة اللقاءات غير الرسمية بين البرلمانيين، مما يجعل هذا النوع من الدبلوماسية في خدمة السلم والحرية. من جهته أكد كريستيان بونسليه، رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي الأسبق أن الدبلوماسية البرلمانية موجودة وممارسة في كل دول العالم بوتيرة وطرق مختلفة تزداد أهميتها يوما بعد يوم على المستوى الدولي من خلال تضاعف الهيئات البرلمانية الدولية. كما عدد رئيس مجلس الشيوخ الآليات التي يستعملها البرلمان الفرنسي لممارسة الدبلوماسية البرلمانية وهي لجنة الشؤون الخارجية والوفود البرلمانية الفرنسية وممثلي البرلمان في البرلمان الأوروبي ولجان الصداقة البرلمانية ومصالح التعاون الدولي في غرفتي البرلمان⁶⁴⁵.

يمارس البرلمان الدبلوماسية البرلمانية على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف. يهدف التعاون البرلماني الثنائي إلى تطوير وتعزيز علاقات التعاون بين برلماني دولتين في إطار ثنائي لتحقيق أهداف السياسة الخارجية لدولة تجاه دولة أخرى عن طريق تبادل الزيارات والمعلومات والخبرات ومناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك وتقريب وجهات النظر بين المجالس البرلمانية وإنشاء لجان الصداقة البرلمانية الثنائية.

⁶⁴⁵Assemblée Nationale, Colloque sur le Diplomatie Parlementaire, 23 mai 2001, p 10 : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/colloque.asp>

أما على المستوى المتعددة الأطراف فإن الدبلوماسية البرلمانية تتمثل في مشاركة الوفود البرلمانية في مختلف المنظمات والهيئات البرلمانية الجهوية والدولية لتحقيق أهداف السياسة الخارجية لبلدهم.

يختلف نشاط الدبلوماسية البرلمانية من بلد لآخر حسب نشاط البرلمان ودرجة الانفتاح الديمقراطي، فقد لاحظنا في الفصل الثاني بعد دراسة نماذج برلمانات الديمقراطيات الغربية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا كيف تؤثر برلمانات هذه الدول في السياسة الخارجية سواء باستعمال الآليات الدستورية المتوفرة والدبلوماسية البرلمانية التي كرستها من خلال الممارسة. فما هو واقع الدبلوماسية البرلمانية في الجزائر؟

2. ميلاد الدبلوماسية البرلمانية الجزائرية: لقد أدت الظروف الداخلية التي مرت بها الجزائر في بداية التسعينات والتي تميزت بتدهور الوضع الأمني وعدم الاستقرار السياسي بالحكومات الجزائرية المتعاقبة إلى التركيز على حل المشاكل الداخلية والسعي للحصول على التمويل الخارجي لحل الأزمة الاقتصادية ومواجهة الحصار الدبلوماسي غير المعلن وفك العزلة التي كانت تعاني منها الجزائر. وفي هذا السياق، لعبت الدبلوماسية البرلمانية من خلال المؤسسة التشريعية القائمة آنذاك وهي المجلس الوطني الانتقالي دورا مهما في تلك الفترة، حيث عملت على كسر الحصار الدبلوماسي الذي كان مفروضا على الجزائر في تلك الفترة وتصحيح الصورة المشوهة التي حاولت بعض وسائل الإعلام الدولية ترسيخها لمدة طويلة، بعد بداية الأزمة السياسية والأمنية في الجزائر وتجريد الإرهاب من الشرعية من خلال شرح سياسة الجزائر في مجال مكافحة الإرهاب.

وبهدف مواجهة هذا الحصار غير المعلن كثف المجلس الوطني الانتقالي نشاطاته الخارجية من أجل شرح الوضع الداخلي الوطني والترويج للجزائر كوجهة استثمارية ودعوة المستثمرين الأجانب للاستثمار في الجزائر. فقد حققت الدبلوماسية البرلمانية خلال التسعينات بعض الانجازات التي لا يمكن تجاهلها، حيث ساهمت في إخراج البلاد من الوضعية الصعبة التي كانت تعيشها خلال فترة الأزمة وفك الحصار غير المعلن الذي ضرب على الجزائر.

3. الدبلوماسية البرلمانية مرافقة للدبلوماسية الرسمية: يتدخل البرلمان كمنفذ للسياسة الخارجية من خلال الدبلوماسية البرلمانية، ويسعى إلى تحقيق نفس الأهداف التي تعمل على تحقيقها الدبلوماسية الرسمية. لقد أكد رؤساء غرفتي البرلمان الجزائر في عدة مناسبات بأن الدبلوماسية البرلمانية هي دبلوماسية مرافقة للنشاط الدبلوماسي الحكومي ومنفذة للسياسة الخارجية التي يقرها رئيس الجمهورية وتهدف إلى تحقيق المصلحة العليا للوطن وليست دبلوماسية موازية أو معاكسة للدبلوماسية الرسمية⁶⁴⁶، وهي بمثابة الدعامة الفعلية للدبلوماسية الرسمية⁶⁴⁷، مؤكدين بأن الجزائر تتحدث بصوت واحد في المحافل الدولية.

وهي نفس النظرة الرؤية التي تؤمن بها وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية، فقد أكد رؤساء الدبلوماسية الجزائرية في عدة مناسبات على أهمية الدبلوماسية البرلمانية كرافد من روافد الدبلوماسية الرسمية ومكملة

⁶⁴⁶ كلمة عبد العزيز زيارى، رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال اليوم الدراسي حول "الدبلوماسية البرلمانية" الذي نظمه المجلس الشعبي الوطني يومي 28 و29 أكتوبر 2007، بإقامة الميثاق بالجزائر، ص 11-13.

⁶⁴⁷ الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر يومي 24 و25 ماي 2016، ص 34.

وداعمة لها. وفي هذا السياق، صرح وزير الشؤون الخارجية مراد مدلسي (2007-2013) بأن استقلالية النواب واتصالاتهم السهلة وتوفرهم على مناسبات مختلفة تتيح لهم الاتصال السهل والتعارف العفوي وبلورة الرأي العام⁶⁴⁸، وهذا ما أكد عليه خليفته رمضان لعمامرة (2013-2017) بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية الذي نظّمته لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجلالية بالمجلس الشعبي الوطني في شهر ماي 2016، الذي صرح في مداخلته أمام النواب بأن الدبلوماسية الحكومية بحاجة إلى مساهمة الدبلوماسية البرلمانية كرافد لتكريس قيم الصداقة والتعايش، معبرا في نفس الوقت عن اعتزازه بالدور الايجابي الذي يضطلع به البرلمان الجزائري في تعزيز نجاعة الدبلوماسية الحكومية في مختلف الفترات ولا سيما الصعبة منها⁶⁴⁹.

غير أن هناك من يرى بأنه على الدبلوماسية البرلمانية أن تلعب دورا أكبر من ذلك، وتتجاوز حدود دعم الدبلوماسية الرسمية، حيث دعا جيمس جينغفس، رئيس ديوان بالاتحاد البرلماني الدولي، خلال اليوم الدراسي حول الدبلوماسية البرلمانية الذي نظّمه المجلس الشعبي الوطني في أكتوبر 2007 البرلمانات إلى تحمل مسؤولياتها على صعيد العلاقات الدولية من خلال الضغط على الحكومات والتأثير عليها لتبني خيارات تتلاءم ونظرة السلطة التشريعية بخصوص بعض القضايا والملفات الدولية والتحرك قبل الاتفاق

⁶⁴⁸ كلمة مراد مدلسي، وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية، خلال اليوم الدراسي حول "الدبلوماسية البرلمانية" الذي نظّمه المجلس الشعبي الوطني يومي 28 و29 أكتوبر 2007، ص 27-31.

⁶⁴⁹ الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجلالية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر يومي 24 و25 ماي 2016، ص 42.

على المعاهدات وتقييمها بصرامة أكبر، ومساءلة الوزراء والمفاوضين ومشاركة أعضاء البرلمان في المفاوضات على مستوى الوفود الوطنية⁶⁵⁰.

وهذا ما أكد عليه الأمين العام للجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط، سرجيو بيازي بمناسبة الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية الذي نظّمته لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني في ماي 2016، حيث صرح بأن الحكومات لم تعد قادرة على مواجهة الوضع وتعقيداته وأن الجمعية البرلمانية للبحر الأبيض المتوسط تعمل منذ نشأتها مع الأمم المتحدة على دمج دور البرلمانيين في نشاطاتها من أجل سد الفجوة في مجال التواصل الذي أفرزه النمط التقليدي للدبلوماسية التي تتميز بطابع محافظ لا يتماشى ربما مع العصر الحالي⁶⁵¹، وهو نفس الموقف الذي تبناه ممثل مجلس الأمة الكويتي فارس سعد العتيبي الذي شدد على أن الدبلوماسية الحديثة لم تعد تقتصر على عمل الحكومات فقط بل ظهرت مفاهيم جديدة متعددة في مجال العمل الدبلوماسي تصدرها الدبلوماسية البرلمانية التي تتحرك بحرية⁶⁵².

⁶⁵⁰مداخلة جيمس جينغفس، رئيس ديوان بالاتحاد البرلماني الدولي، خلال اليوم الدراسي حول "الدبلوماسية البرلمانية" الذي نظّمه المجلس الشعبي الوطني يومي 28 و29 أكتوبر 2007. ص 35-42.

⁶⁵¹الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر يومي 24 و25 ماي 2016، ص 66.

⁶⁵²الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر يومي 24 و25 ماي 2016، ص 78.

بالرغم من أهمية الدبلوماسية البرلمانية في ترقية التعاون الدولي والتأثير في السياسة الخارجية للدولة إلا أنه باستثناء الكونغرس الأمريكي الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في هذا المجال، فإن أغلب البرلمانات في العالم يعترها ضعف كبير إزاء الصلاحيات التي تحظى بها السلطة التنفيذية، زيادة على خصوصيات السياسة الخارجية التي تحد من مساهمة البرلمان في رسم السياسة الخارجية، نظرا لسرية وحساسية العمل الدبلوماسي.

ثانيا. آليات ممارسة الدبلوماسية البرلمانية

تمارس السلطة التشريعية الدبلوماسية البرلمانية لتعزيز التعاون البرلماني الثنائي وتحقيق أهداف السياسة الخارجية على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف من خلال استعمال عدة آليات. فعلى المستوى الثنائي، يقوم البرلمان بتبادل الوفود والزيارات وإنشاء مجموعات الصداقة البرلمانية، أما على المستوى متعدد الأطراف فتمارس السلطة التشريعية نشاطها من خلال مشاركة أعضائها في المحافل الدولية وعضويتها في الهيئات البرلمانية الجهوية والدولية.

1. **الوفود البرلمانية:** تعتبر الوفود والبعثات البرلمانية من أهم قنوات التواصل بين برلمانات الدول، حيث تقوم هذه الوفود بالتعبير عن وجهات نظر بلدانها وشرح مواقفها وتقريب وجهات النظر بين مسؤوليها بخصوص قضايا السياسة الخارجية الثنائية والجهوية والدولية، وكذا الدفاع عن مصالح بلدانها. ومما يزيد في أهمية هذه الوفود البرلمانية هي أنها تتشكل من خليط من أعضاء البرلمان يضم نواب المعارضة والموالاة.

يستقبل كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفودا من مختلف الدول في إطار تعزيز العلاقات الثنائية. بالإضافة إلى استقبال رؤساء البرلمانات، يستقبل رؤساء المجالس النيابية الوطنية السفراء المعتمدين والشخصيات السياسية الزائرة. ومن التقاليد كذلك استقبال رؤساء الدول الذين يقومون بزيارات دولة إلى الجزائر على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو على مستوى البرلمان المجتمع بغرفتيه لإلقاء كلمة أمام النواب وأعضاء المؤسسة التشريعية، وهو ما يدل على الصداقة وامتانة علاقات دولهم مع الجزائر.

وفي هذا السياق، أستقبل البرلمان المجتمع بغرفتيه في 3 مارس 2003 بقصر الأمم الرئيس الفرنسي جاك شيراك، بمناسبة أول زيارة دولة لرئيس فرنسي إلى الجزائر منذ الاستقلال، حيث ألقى كلمة أمام البرلمان بهذه المناسبة بحضور رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة وأعضاء الحكومة والسلك الدبلوماسي المعتمد في الجزائر⁶⁵³. وكان استقبال الرئيس الفرنسي في فترة متميزة من تاريخ العلاقات الثنائية الجزائرية-الفرنسية، التي تزامنت مع تنظيم سنة الجزائر في فرنسا، والموقف المشرف للرئيس الفرنسي في الأمم المتحدة المتمثل في رفض الحرب على العراق وتفضيل منطق الدبلوماسية والحلول السلمية على منطق الحرب الذي اختارته الولايات المتحدة الأمريكية.

⁶⁵³المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداورات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثانية، الجلسة الخاصة المنعقدة يوم الثلاثاء 28 يناير 2003، السنة الأولى، رقم 39.

كما استقبل الرئيس الإيطالي كارلو أزيكليو شيامبي بمقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 28 يناير 2003 وألقى بهذه المناسبة كلمة أمام النواب، بحضور وزير الدولة الممثل الشخصي لرئيس الجمهورية ووزير الشؤون الخارجية⁶⁵⁴. وكان استقبال الرئيس الإيطالي في المجلس الشعبي الوطني عرفانا من الجزائر لإيطاليا على موقفها الإيجابي من الأزمة السياسية والأمنية التي مرت بها الجزائر خلال فترة التسعينات، حيث تم خلال تلك الزيارة توقيع معاهدة الصداقة والتعاون وحسن الجوار مع الجزائر. كما استقبل إيون أليسكو رئيس رومانيا كذلك بمقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 يناير 2003 وألقى كلمة أمام النواب بهذه المناسبة⁶⁵⁵.

2. مجموعات الصداقة البرلمانية: يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إنشاء مجموعات برلمانية للصداقة مع برلمانات الدول الأخرى. تتشكل مجموعات الصداقة البرلمانية من أعضاء إحدى غرفتي البرلمان وتحل مع نهاية الفترة التشريعية، ولا يجوز لعضو البرلمان أن يكون عضوا في أكثر من ثلاث مجموعات صداقة برلمانية⁶⁵⁶. يراعي البرلمان عدة معايير لإنشاء مجموعات الصداقة البرلمانية مع الدول الصديقة، من أهمها وجود علاقات دبلوماسية بين البلدين والرغبة المشتركة لهما في إنشاء مجموعات صداقة ومبادرة الدولة المعنية بإنشاء مجموعتها.

⁶⁵⁴ مجلس الأمة، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الأولى، السنة السادسة، الدورة الربيعية 2003، الجلستان الخاصتان للبرلمان المنعقد بغرفتيه في دورة غير عادية يومي الأحد والاثنين 2 و3 مارس 2003، العدد 2.

⁶⁵⁵ المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثانية، الجلسة الخاصة المنعقدة يوم 14 يناير 2003، السنة الأولى، رقم 36.

⁶⁵⁶ المجلس الشعبي الوطني، التعليم رقم 2 المؤرخة في 27 فبراير 2008

تهدف مجموعات الصداقة البرلمانية إلى توطيد أواصر التعاون وتنمية روح الصداقة بين البلدين وتفعيل التعاون الثنائي المساهمة في تحقيق أهداف السياسة الخارجية، والبحث عن حلول للمواضيع ذات الطابع الثنائي والجهوي والدولي من خلال تبادل الزيارات والوفود البرلمانية والمعلومات والخبرات والمشاركة في الاجتماعات والمؤتمرات، حيث يتمكن البرلمانيون من خلال هذا التعاون من تعميق أسس المعرفة لديهم وتبادل التجارب التشريعية والرقابية.

تعد جمعيات الصداقة من بين أهم أدوات وقنوات التواصل بين برلماني البلدين وهذا ما يساهم في تسهيل التواصل والحوار والتفاهم بين برلماني البلدين وحث السلطة التنفيذية على اتخاذ مواقف أكثر انفتاحاً بخصوص وجهات نظر الطرف الآخر من أجل تحقيق السلام، كما يسمح للبرلمانيين شرح مواقف الدولة والبرلمان حول مختلف القضايا المطروحة وتبادل وجهات النظر إزاءها.

تستند الدبلوماسية البرلمانية على عدة أسس لتحقيق أهدافها، من أهمها⁶⁵⁷: - معرفة المواقف الرسمية والعمل باحترافية في إطار مسار واضح مبني على احترام سيادة الشعوب وحرية خياراتها والحق في تقرير مصيرها. - ترقية الحوار والنقاش البناء والمنفتح من أجل الوصول إلى مواقف توافقية بغرض حل المشاكل المطروحة، - ابتكار حلول جديدة للمشاكل المطروحة على المستويات الجهوية والدولية خاصة تلك المتعلقة بحقوق الإنسان والسلام والأمن وتحرير التجارة.

657 عبد الحميد سي عفيف، بروز وتطور الدبلوماسية البرلمانية، مداخلة بمناسبة أشغال الملتقى الدولي حول التحديات الجديدة للدبلوماسية البرلمانية، المجلس الشعبي الوطني 24 و 25 ماي 2016، ص 143-144.

أنشأ كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عدة مجموعات صداقة مع مجموعة من الدول الشقيقة والصديقة وتلك التي تربطها علاقات ثنائية سياسية واقتصادية قوية مع الجزائر. عادة ما يرأس مجموعة الصداقة شخصية برلمانية لها دراية بالدبلوماسية والعلاقات الدولية، أو على الأقل لها اهتمام خاص بالدولة التي أنشئت مجموعة الصداقة مع برلمانها. فعلى سبيل المثال أنشأ مجلس الأمة مجموعات صداقة مع برلمانات بعض الدول نذكر منها مجموعة الأخوة والصداقة مع مجلس الشورى السعودي، ترأسها الوزير السابق والسفير والكاتب الجزائري كمال بوشامة.

كما أنشأ المجلس الشعبي الوطني عدة مجموعات صداقة مع برلمانات عدة دول من أهمها مجموعة الصداقة الجزائرية-الفرنسية ومجموعة الصداقة الجزائرية-التركية، مجموعة الصداقة الجزائرية-الكويتية، مجموعة الصداقة الجزائرية-السويسرية، مجموعة الصداقة الجزائرية-الفلسطينية ومجموعة الصداقة الجزائرية-القطرية.

3. عضوية الهيئات البرلمانية الجهوية والدولية

- الاتحاد البرلماني الدولي: منظمة عالمية تتشكل من برلمانات الدول تأسست سنة 1889 بهدف ترقية السلم عن طريق الدبلوماسية والحوار، يبلغ عدد أعضائها 178 عضوا. من أهم أهداف هذه المنظمة: بناء قدرات البرلمانات وجعلها أكثر فعالية، ترقية برلمانات شاملة وأكثر تمثيلا، دعم قدرة البرلمانات على التجديد والابتكار والنشاط البرلماني الجماعي وتقوية السلطة الرقابية البرلمانية⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸الموقع الرسمي للاتحاد البرلماني الدولي، <https://www.ipu.org/fr>

عادة ما يشارك البرلمان الجزائري بوفد مشترك مكون من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في اجتماعات وأشغال وندوات الاتحاد البرلماني الدولي، التي عادة ما تناقش مختلف القضايا المطروحة على الساحة الدولية. وفي هذا السياق شارك البرلمان في كل دورات الاتحاد سواء المنعقدة بجنيف أو في مدن أخرى.

- **الاتحاد البرلماني الإفريقي:** هو منظمة برلمانية إفريقية تأسست سنة 1976 بمدينة أبيدجان، تتشكل من 41 برلمان إفريقي، تهدف إلى تشجيع التعاون بين البرلمانات الإفريقية وتعزيز الديمقراطية والسلام في القارة الإفريقية. يناقش الاتحاد مختلف القضايا المطروحة على الساحة الإفريقية ومن أهمها التنمية المستدامة في إفريقيا التي تركز أساسا على السلم والأمن، حقوق الإنسان والديمقراطية، مشاركة المرأة في الحياة العامة، الحكم الرشيد ومحاربة الفقر والرشوة. وفي هذا السياق، يتعاون الاتحاد البرلماني الإفريقي مع المنظمات الدولية والمؤسسات البرلمانية الوطنية الإفريقية من خلال تنظيم المؤتمرات والندوات التكوينية والإعلامية لصالح البرلمانيين الأفارقة.

بالنظر للمكانة التي تتمتع بها الجزائر على المستوى الإفريقي ووزنها الإقليمي ودرها في حل النزاعات على مستوى القارة، يشارك البرلمان الجزائري بصفة دائمة وفعالة بوفود ممثلة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مؤتمر الاتحاد ولجنته التنفيذية.

- الاتحاد البرلماني العربي: هو منظمة برلمانية عربية تأسست سنة 1974، تضم عشرين شعبة برلمانية تمثل برلمانات الدول العربية، من أهم أهدافها: تعزيز التعاون البرلماني العربي، التواصل مع ممثلي السلطة التنفيذية في البلدان العربية لتنفيذ قرارات الاتحاد المتعلقة بدعم التعاون العربي، دعم حقوق الشباب والمرأة والطفل، وتعزيز التواصل مع المجتمع المدني وتمتين حقوق الإنسان في العالم العربي⁶⁵⁹. يشارك البرلمان الجزائري في كل نشاطات الاتحاد بوفد مشترك من عرقي البرلمان في اجتماعات الاتحاد البرلماني العربي، التي عادة ما تناقش مختلف القضايا المطروحة على الساحة العربية.

بالإضافة إلى الاتحاد البرلماني الدولي والإفريقي والعربي، يشارك البرلمان الجزائري بصفة دائمة في أشغال اجتماعات مجلس الشورى المغربي الواقع مقره بالجزائر، واجتماعات اتحاد برلمانات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، الواقع مقره الرئيسي في طهران، ويعتبر البرلمان الجزائري من الأعضاء المؤسسين لهذا الاتحاد الذي أنشأ سنة 1999. كما يشارك البرلمان الجزائري في اجتماعات الحوار البرلماني المختلفة، ومنها: الحوارات البرلمانية العربية الإفريقية والإفريقية الأوروبية والأوروبية العربية.

خلاصة واستنتاجات الفصل الخامس

بالرغم من الدور الأساسي والمحوري الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رسم السياسة الخارجية بحكم صلاحياته الدستورية ومكانته داخل النظام السياسي الجزائري إلا أن البرلمان يتوفر على مجموعة من

⁶⁵⁹الموقع الرسمي للاتحاد البرلماني العربي، <https://www.arabipu.org>

الصلاحيات الدستورية والآليات الرقابية التي تمكنه من مناقشة السياسة الخارجية والتأثير فيها كالأسئلة البرلمانية ومناقشة البرامج الحكومية، ومناقشة السياسة الخارجية والموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.

غير أن البرلمان لم يستغل هذه الآليات بصفة فعالة نظرا لقلّة الاهتمام النواب وأعضاء مجلس الأمة بالسياسة الخارجية والتركيز على السياسة الداخلية وخاصة الاقتصادية والاجتماعية التي تسترعي اهتمام وانتباه أكبر من طرف الرأي العام. وقد لاحظنا من خلال دراسة الأسئلة بأن نسبة الأسئلة المتعلقة بالسياسة الخارجية التي تقدم بها النواب لم تتجاوز 2 % على مستوى المجلس الشعبي الوطني 0.7 % على مستوى مجلس الأمة.

كما أنه بالرغم من أهمية آلية مناقشة السياسة الخارجية وإمكانية تأثيرها على توجهات وخيارات السياسة الخارجية الجزائرية إلا أن نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لم يستغلوا هذه الآلية إلا نادرا من خلال مناقشة بعض القضايا التي فرضت نفسها على الساحة الداخلية والخارجية كالحرب على العراق، وكانت أغلب مداخلات النواب سطحية اعتمدت على المعلومات والتقارير الواردة في وسائل الإعلام.

خاتمة

السلطة التنفيذية هي محور رسم السياسة الخارجية في كل الدول والأنظمة السياسية في العالم نظرا لمكانتها المهمة داخل النظام السياسي والصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها والإمكانيات البشرية والمادية والمعلوماتية التي تتوفر عليها وطبيعة مجال السياسة الخارجية. فرييس السلطة التنفيذية هو الجهة المكلفة برسم السياسة الخارجية، فهو من يحددها ويوجهها، وتعمل تحت سلطته وإشرافه إدارة ضخمة تتمثل في مجموعة من الوزارات والأجهزة الإدارية والأمنية من أهمها وزارتي الدفاع والخارجية، وشبكة دبلوماسية منتشرة عبر العالم مكلفة بتنفيذ هذه السياسة ومساعدته في واتخاذ القرار من خلال توفير المعلومات والتحليلات وإعداد التقارير والمراسلات وتقديم البدائل والمقترحات حول قضايا السياسة الخارجية ومصالح البلاد في مختلف أنحاء العالم.

بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به السلطة التنفيذية في رسم السياسة الخارجية، فمن غير المعقول أن يفلت هذا المجال الحيوي والحساس من رقابة السلطة التشريعية وتأثيرها مما سينعكس لا محالة على جودة هذه السياسة وخاصة الخيارات الكبرى والإستراتيجية للبلاد. فمن المنطقي أن تتأثر عملية رسم السياسات العامة ومن بينها السياسة الخارجية بالعديد من الفواعل والمتدخلين الرسميين وغير الرسميين ومن أهمهم السلطة التشريعية التي تتمتع بصلاحيات دستورية وأدوات تشريعية ورقابية مهمة تمكنها من مراقبة النشاط الحكومي الخارجي والتأثير في خيارات وتوجهات السياسة الخارجية التي تحددها السلطة التنفيذية

خدمة للمصالح العليا للبلاد. ويختلف هذا الدور بدرجة متفاوتة بين الدول حسب طبيعة النظام السياسي والتطور الديمقراطي في المجتمع ومكانة السلطة التشريعية داخل هذا النظام والآليات والوسائل التي تتوفر عليها هذه السلطة للقيام بدورها في هذا المجال وإدراك النواب لمهامهم ومسؤولياتهم واهتمامهم بهذا المجال.

لقد سعت هذه الدراسة إلى وفهم وتحليل الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الجزائر ودرجة تأثيرها في هذا المجال خلال حقبة معينة من الزمن، من خلال دراسة السلطة التشريعية في الجزائر ودراسة مكانتها في النظام السياسي وعلاقتها بالسلطة التنفيذية وكذا دراسة طبيعة السياسة الخارجية الجزائرية ومؤسساتها.

ومن أجل تقييم دور المؤسسة التشريعية في الجزائر في رسم السياسة الخارجية وترقية دورها وتقديم توصيات ومقترحات واقعية بهذا الخصوص قمنا بدراسة دور برلمانات أهم الديمقراطيات الغربية في هذا المجال، واختيار ثلاثة أنظمة سياسية مختلفة وهي النظام الرئاسي الأمريكي والنظام البرلماني البريطاني والنظام شبه الرئاسي الفرنسي، وتأثيرهم في السياسة الخارجية خلال نفس الحقبة الزمنية من أجل الاستلهام من طريقة عملهم والاستفادة من منظومتهم وتشريعاتهم وتجربتهم.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- يعتبر الكونغرس الأمريكي الذي يعمل في ظل نظام سياسي ديمقراطي وفي سياق نظام رئاسي يقوم على الفصل بين السلطات من أقوى البرلمانات في العالم، حيث يلعب دورا فعالا ومؤثرا في رسم السياسة الخارجية من خلال التشريع والسلطة المالية والرقابة على الحروب والعمليات العسكرية الخارجية.

- يلعب البرلمان الفرنسي الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان دورا رقابيا مهما على السياسة الخارجية من خلال تحريك الآليات الدستورية المتوفرة لرقابة النشاط الحكومي الخارجي والتأثير في خيارات رئيس الجمهورية في السياسة الخارجية.

- لقد أدى تطور الأحزاب السياسية في بريطانيا وانضباط أعضائها خلال القرن التاسع عشر إلى إعادة بلورة النظام البرلماني البريطاني وجعلته يشغل بشكل مختلف عما كانت عليه سابقا، حيث أصبحت الأغلبية الحزبية تسيطر على مجلس العموم مما عزز من مكانة الحكومة على حساب سلطة البرلمان. فالبرلمان لم يعد يشكل ثقلا فعليا مقابلا للحكومة مثلما كان عليه سابقا، فأصبح دوره أقل تأثيرا في السياسة الخارجية.

- إن فعالية السلطة التشريعية وتأثيرها على رسم السياسة الخارجية لا يكمن في صلاحياتها الدستورية فقط بل في الممارسة الفعلية لهذه الصلاحيات، وهذا ما يتطلب وجود أحزاب سياسية

منظمة وقوية ونواب ذوي خبرة وكفاءة واعون بمهمتهم ويؤدونها بكل احترافية خدمة للمصلحة العليا للبلاد.

- تختلف طرق تأثير السلطة التشريعية في السياسة الخارجية حسب طبيعة النظام السياسي. فكل نظام يعتمد على أدوات وطرق تختلف عنه في النظام الآخر. فالسلطة التشريعية في النظام الرئاسي تعتمد أكثر على التشريع والسلطة المالية في التأثير في قرار السياسة الخارجية نظرا للفصل الجامد بين السلطات في النظام الرئاسي، بينما يعتمد النظامان البرلماني وشبه الرئاسي على الأدوات الرقابية وإثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان نظرا لطبيعة العلاقة التي تقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- تختلف درجة تأثير السلطة التشريعية في السياسة الخارجية حسب مكانة هذه السلطة داخل النظام السياسي ودرجة التطور الديمقراطي والوعي والثقافة الديمقراطية التي يتمتع به أعضاء السلطة التشريعية ودرجة واهتمامهم بهذا المجال وإدراكهم لمهامهم ومسؤولياتهم. فمكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي تنعكس حتما على مردودها وفعاليتها وتأثيرها في السياسة الخارجية على غرار تأثيرها على كل السياسات العامة في البلاد.

- يعود ضعف دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية إلى أسباب تاريخية صنعت مسار هذه الهيئة وهي أنها تشكلت وتطورت في ظل نظام الحزب الواحد وواجهت أزمات عديدة في بداية التعددية.

- عادة ما يهتم أعضاء السلطة التشريعية بالسياسة الداخلية في كل الدول لأنها تمس بصفة مباشرة الحياة اليومية للمواطن وتثير اهتمامه أكثر من السياسة الخارجية.
- يتميز مجال السياسة الخارجية بالسرية والسرعة وهذا ما يتلاءم أكثر مع طبيعة عمل السلطة التنفيذية عكس طبيعة العمل البرلماني الذي يتميز بالثقل والعلانية.
- لقد ظل دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية في الجزائر ضعيفا في ظل نظام الأحادية الحزبية وحتى بعد تبني نظام التعددية الحزبية والازدواجية البرلمانية. فبالرغم من الانفتاح الديمقراطي الذي عرفته الجزائر منذ 1989 والتعديلات الدستورية المتوالية لم تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة صلاحياتها وتستوعب دورها في السياسة الخارجية، فلم تصدر السلطة التشريعية أي لوائح ولم تستعمل الصلاحيات الدستورية المتوفرة لديها لرقابة النشاط الحكومي في هذا المجال والتأثير في توجهات السياسة الخارجية الجزائرية.
- لم ترق الدبلوماسية البرلمانية في الجزائر لأن تكون أداة فعالة للتأثير في السياسة الخارجية. فبعدها عرفت نشاطا خلال فترة الأزمة التي مرت بها الجزائر خلال تسعينات القرن الماضي، تراجع دورها بشكل كبير خلال فترة حكم الرئيس عبدالعزيز بوتفليقة التي تميزت بضعف السلطة التشريعية خلال تلك الفترة.
- يتمتع البرلمان الجزائري بمجموعة من الصلاحيات والآليات الرقابية والتوجيهية التي يمكن أن تمكنه من لعب دور مهم في مجال السياسة الخارجية، غير أن أعضاء البرلمان لم يولوا أهمية كبيرة لمجال

السياسة الخارجية ولم لم يحسنوا استغلال هذه الأدوات، فتدخلات النواب في هذا المجال كانت هزيلة واقتصرت على بعض القضايا الكبرى التي تهم الرأي العام فقط.

- اقتصر دور البرلمان الجزائري في أغلب الأحيان على دعم ومساندة خيارات السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية ولم يدرك الكثير منهم بأن لهم دور رقابي يمكنهم من مراقبة هذا المجال الحيوي وتوجيهه خدمة للمصالح العليا للبلاد. ففوة الدولة تكمن في قوة مؤسساتها السياسية والدستورية، ووجود حياة سياسية نشيطة تحركها وتفعّلها أحزاب سياسية قوية لها برامج واضحة تقودها شخصيات واعية مدركة للتحديات التي تواجه الأمة.

ومن أهم التوصيات التي توصلت إليها هذه الدراسة نذكر ما يلي:

- بذل المزيد من الجهود لإصلاح المؤسسة التشريعية والتوسيع في صلاحياتها وخاصة الرقابية بهدف خلق توازن بينها وبين المؤسسة التنفيذية وعدم التراجع عن أي مكتسبات دستورية تعزز نفوذها والعمل على تغيير ذهنية أعضائها والتصرف كسلطة موازية للسلطة التنفيذية تعمل على رقابتها والتأثير في كل السياسات العامة خدمة للتنمية في البلاد وتحقيق مصلحتها العليا.

- إخضاع بعض الاتفاقيات الدولية المهمة للموافقة البرلمانية المسبقة قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، كاتفاقيات الدولية الضريبية واتفاقيات منع الازدواج الضريبي والاتفاقيات الدولية التي تعدل محتوى القوانين الداخلية.

- تمكين مجموعة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة من طلب فتح النقاش حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة توجيهية بهدف دعم الرقابة البرلمانية على النشاط الخارجي وعدم الاقتصار على رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان.

- استغلال آلية مناقشة السياسة الخارجية لتقييم وترقية السياسة الخارجية الجزائرية المتعلقة بمختلف القضايا المطروحة خدمة للمصلحة الوطنية وعدم الاقتصار على القضايا التي تثير الرأي العام.

- تنظيم لقاءات وندوات ودورات تكوينية وأيام دراسية لصالح النواب وأعضاء مجلس الأمة وخاصة أعضاء لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي حول دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية بالتعاون مع الجامعات ومراكز البحث لتحسيسهم بالدور المنوط بهم والآليات الدستورية والقانونية التي يمكن أن يستعملونها للتأثير في هذا المجال وترقية إدراكهم بمهامهم ودورهم في هذا المجال الحيوي والحساس الذي يتطلب المعرفة الواسعة والمتابعة اليومية له من طرف كفاءات ذو خبرة ومهارة عالية حتى يتمكنوا من مناقشة توجهات السلطة التنفيذية وخياراتها ومراقبة عملها.

- إنشاء هياكل وأجهزة داخل المؤسسة التشريعية مكلفة بتحليل السياسة الخارجية ومتابعة عمل السلطة التنفيذية ووزارة الشؤون الخارجية والنشاط الحكومي الخارجي ووضعها تحت تصرف النواب لمساعدتهم على أداء مهامهم الرقابي في هذا المجال، واستعانة المؤسسة التشريعية بذوي الخبرة والاختصاص لترقية عملها وتحسين أدائها وتوفير بنك المعلومات حول السياسة الخارجية الجزائرية على مستوى المؤسسة التشريعية ووضعها تحت تصرف أعضائها.

- ترقية التعاون بين السلطة التشريعية ومؤسسات الدولة الأخرى والجامعات ومراكز البحث والانفتاح

عليها بهدف الاستفادة من تجربتها وخبرتها وآرائها.

قائمة المراجع

أولاً. المراجع باللغة العربية

1. الكتب

1. أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، دار زهران للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، المملكة الأردنية الهاشمية.
2. أحمد نوري النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، الولايات المتحدة الأمريكية أنموذجاً، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى 2015.
3. إسماعيل صبري مقلد، السياسة الخارجية، الأصول النظرية والتطبيقات العملية، المكتبة الأكاديمية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013.
4. إميل هوبنر، ترجمة عدنان عباس علي، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى 2009.
5. أنمار موسى جواد، الحرب في السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب الباردة، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الهاشمية الأردنية، الطبعة الأولى 2019.

6. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.

7. بريجينسكي زغينو، الفرصة الثانية ثلاثة رؤساء وأزمة القوة العظمى الأمريكية، ترجمة عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي، بيروت، 2007.

8. بهجت قرني، السياسة الخارجية الجزائرية من الثورية إلى الانكفاء على الذات، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997

9. بهجت قرني، علي الدين هلال دسوقي، السياسات الخارجية للدول العربية، تحدي العولمة، ترجمة أحمد مختار الجمال، المركز القومي للترجمة، القاهرة الطبعة الأولى 2016،

10. بول سيلك ورودري والترز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة الدكتور علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004.

11. تشارلز كيجلي ويوجين ويتكوف، السياسة الخارجية الأمريكية ومصادرها الداخلية (رؤى وشواهد)، ترجمة عبد الوهاب علوب، المشروع القومي للترجمة، المجلس الأعلى للثقافة، الجزيرة، القاهرة، الطبعة الأولى، 2004.

12. جورج دبليو بوش، مذكرات جورج دبليو بوش، قرارات مصيرية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الثانية 2013.

13. جوزيف فرانكلن، **العلاقات الدولية**، ترجمة غازي عبد الرحمن القصيبي، مطبوعات تامة، جدة

المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1984.

14. جوزيف فرانكلن، **العلاقات الدولية**، ترجمة غازي عبد الرحمن القصيبي، مطبوعات تامة، جدة

المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1984.

15. حامد ربيع، **نظرية الدعاية الخارجية**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1969.

16. دالغ وهيبه، **السياسة الخارجية الجزائرية تجاه منطقة الساحل الإفريقي في ظل حكم الرئيس**

عبد العزيز بوتفليقة (1999-2017)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر 2018.

17. سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ج2، ديوان المطبوعات

الجامعية.

18. سعيد بو الشعير، **النظام السياسي الجزائري**، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور

1996، **السلطة التشريعية والمراقبة**، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013،

الطبعة الثانية.

19. سعيد محمد عباد، **كتاب الدبلوماسية تاريخها مؤسستها أنواعها قوانينها**، دار الشيماء للنشر

والتوزيع، 2009، الطبعة الأولى، فلسطين.

20. السيد أمين شلبي، **في الدبلوماسية المعاصرة**، عالم الكتاب، الطبعة الثانية، القاهرة، 1997

21. صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات

وتحليل السياسات العامة في الجزائر، الطبعة الثانية، يونيو 2012، مؤسسة الطباعة الشعبية

للجيش، الجزائر.

22. صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة،

الطبعة الأولى 2006.

23. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

24. صالح جواد الكاظم والدكتور علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد، 1991

25. صباح عبد الرزاق كبة، الرئيس والكونغرس والقرار السياسي الخارجي الأمريكي، دار

الرافدين، بيروت 2018.

26. عامر مصباح، تحليل السياسة الخارجية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010.

27. عبادو محمد التامر، سياسة الولايات المتحدة وإدارة الأزمات الداخلية (إيران، العراق،

سوريا، لبنان، أفموزجا)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى 2015،

الدوحة، قطر.

28. عبد الستار أبو الحسن عدوى غريب، النظام السياسي في كينيا منذ الاستقلال، المكتب

العربي للمعارف،

29. عبد الفتاح محمد ياغي، الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، عمان،

الأردن، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.

30. عبد الله بلحبيب، السياسة الخارجية الجزائرية في ظل الأزمة، 1992-1997، دار الراية

للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.

31. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان،

1985.

32. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والقنصلي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف،

الإسكندرية، 1962.

33. فاضل زكي محمد، السياسة الخارجية وأبعادها في السياسة الدولية، بغداد، مطبعة دمشق،

1975.

34. فرنك هارفي، تفسير حرب العراق، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة

الأولى 2014، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.

35. كتاب جماعي، الثورة التحريرية الجزائرية من خلال بيان أول نوفمبر، تحقيق الاستقلال

وصناعة المستقبل وبناء قيم الديمقراطية، مخبر الدراسات الاجتماعية والنفسية والأنثروبولوجيا،

معهد العلم الاجتماعية والإنسانية، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، دار التل للطباعة، البليدة،

الطبعة الأولى، 2018.

36. لاري إلويتز، ترجمة جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الجمعية المصرية لنشر الثقافة والمعرفة العلمية، القاهرة، الطبعة الأولى 1996.

37. محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1998

38. محمد بوعشة، السياسة الخارجية الجزائرية من الرواج إلى التفكك، في الأزمة الجزائرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1999

39. مكسيم لوفابفر، السياسة الخارجية الأمريكية، تعريب حسين حيدر، عويدات للنشر والطباعة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 2006.

40. موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد المحسن سعد، مطبوعات الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، 2011.

41. موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة الدكتور جورج سعد، الشركة العربية للأبحاث والنشر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2014.

42. ناصر يوسف حتى، النظرية في العلاقات الدولية، دار الكتاب العربي، بيروت 1985، الطبعة الأولى.

43. نجدت صبري ثاكرة بي، الإطار القانوني للأمن القومي، الطبعة الأولى 2011، دار دجلة،

الأردن

44. ياسين محمد العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة للنشر والتوزيع،

عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.

45. ياسين محمد العيثاوي، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب

الأكاديمي، 2016.

2. المذكرات والرسائل الجامعية

46. أمينة بوعرعور، سياسة الجزائر تجاه النزاع في مالي بين الفرض والقيود، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة

الجزائر 3، 2015، مذكرة غير منشورة.

47. تاسعديت مسيح الدين، دور البرلمان الجزائري في السياسة الخارجية للفترة 1997-

2002، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، كلية العلوم

السياسية والإعلام، رسالة غير منشورة، ماي 2003.

48. حسين حياة، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون

عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016، أطروحة غير منشورة.

49. عبد الحق بن سعدي، تجربة الأحزاب الإسلامية في العمل البرلماني، دراسة مقارنة بين الجزائر

والمغرب 1994-2010، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة

الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015-2016.

50. محمد جعبوب، السياسة الإقليمية للجزائر في إفريقيا (2001-2011)، دراسة في دور

الجزائر الإقليمي بين المحددات والتحديات، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات

الدولية، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2015.

51. مصطفى أيت عباس، وضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائر، مذكرة ماجستير في

الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013،

مذكرة غير منشورة.

52. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في

العلوم، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة،

2012-2013.

53. نورة بلال، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2015/2016، رسالة منشورة على الانترنت،

thesis.univ-biskra.dz/3066/1/Mémoire_droit_2017.pdf

54. هشام فرجاني، البعد الإفريقي في السياسة الخارجية الجزائرية 1999-2009، مذكرة

درجة ماجستير في تخصص دبلوماسية وتعاون دولي، جامعة دالي إبراهيم، الجزائر، كلية العلوم

السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، سبتمبر 2009.

55. وهيبة دالع، دور العوامل الخارجية في السياسة الخارجية الجزائرية، رسالة ماجستير في

العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، رسالة غير منشورة، 2008.

3. المقالات

56. أيام دراسية حول، الدبلوماسية البرلمانية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، المجلس الشعبي

الوطني، إقامة الميثاق، الجزائر يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، منشورات المجلس الشعبي

الوطني.

57. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونغرس، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين،

المجلد التاسع، سنة 2007

58. حميد زايدي، التنظيم الإفريقي ومبدأ ثبات الحدود الموروثة عن الاستعمار، المجلة النقدية للقانون

والعلوم السياسية، المجلد 9 رقم 1.

59. الخير قشي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة

العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014.

60. ربيع حيدر طاهر الموساوي، الجذور التاريخية للنظام الحزبي الإنكليزي: دراسة تاريخية، مجلة مركز

بابل للدراسات الإنسانية، جامعة بابل مركز بابل للدراسات الحضارية والتاريخية، المجلد 1، العدد

1 يونيو 2011، العراق.

61. زياد عقل، عسكرة الانتفاضة، الفشل الداخلي والتدخل الخارجي في الجماهيرية الليبية، مجلة

السياسة الدولية، العدد 184، أبريل 2011، مطابع الأهرام التجارية.

62. سعيد الصديقي، السياسة الخارجية والديمقراطية: تعارض أم توافق؟، المجلة العربية للعلوم

السياسية، العدد 15، 2017.

63. صالح بلحاج، الثورة الجزائرية والبلدان الاشتراكية، مثال الاتحاد السوفيتي والصين الشعبية، المصادر،

العدد 15، <https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/29/9/1/144687>

64. عبد القادر فكاير، مكاتب جبهة التحرير الوطني في الخارج ودورها في التعريف بالقضية الجزائرية

(1954-1962)، مجلة مصداقية، المدرسة العليا العسكرية للإعلام والاتصال، مجلد 3 (عدد

3) 2021.

65. كريم رقولي، المقاربات النظرية لتفسير السياسة الخارجية: ريتشارد سنايدر وجيمس رونزو نموذجاً،

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد الرابع، العدد

الثاني، يونيو 2019

66. لخضر زازة، صدراقي محمد، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية والأوامر الرئاسية في النظام

القانوني الجزائري، *مجلة الحقوق والعلوم السياسية*، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، الجزائر، العدد

14، جوان 2017.

67. لزهاري بوزيد، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، *إصدارات مجلس الأمة*، الجزائر، ديسمبر 1998

68. لزهري خشايمية، الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي - دراسة تحليلية-

حوليات جامعة قلمة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 22، ديسمبر 2017،

69. محمد إبراهيم فضة، أثر عامل الشخصية في صنع السياسة الخارجية، *مجلة السياسة الدولية*،

مؤسسة الأهرام، عدد 74، أكتوبر 1983، القاهرة.

70. محمد الدبار، القيادة السياسية وتغيير السياسة الخارجية، *المعهد المصري للدراسات*، 29 أبريل

2019، إسطنبول.

71. محمد المهدي بن السبحو ومبارك بن مولاي، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية

في النظام الدستوري الجزائري، *مجلة الحقيقة*، العدد 32، جامعة أحمد دراية أدرار.

72. محمد قروش، طبيعة النظام السياسي وأثره في توجيه السلوك الخارجي للدولة: السياسة الصينية اتجاه

دول المغرب العربي نموذجا، *مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*، جامعة عبد الحميد

بن باديس، مستغانم، المجلد الثاني، العدد 3، يونيو 2018.

73. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قرار ترامب إعلان القدس عاصمة لإسرائيل: الدوافع والمعاني والأفاق، وحدة الدراسات السياسية، ديسمبر 2017، قطر.

74. نورالدين رداد، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016، المجلد ب.

4. النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية

75. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46 الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000.

76. النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادر بتاريخ 22 أوت 2017.

77. أمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق 24 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السنة 13، العدد 94.

78. قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخ في 7 مارس سنة 2016.

79. قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية

الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

80. أمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق 10 مارس سنة 2021، يتضمن

القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،

العدد 17.

81. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة

2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة

2020.

82. مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996،

يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخ في 29 نوفمبر سنة 1996.

1. الكتب

83. Andrew Blick, Brendan Donnelly, Jonathan Church, Michael Hammer, Stuart Weri, Claire Wren, **A World of Difference, Parliamentary Oversight of British Foreign Policy**, One World Trust, London: https://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/A_World_of_Difference.pdf
84. Anne-Sophie Paquez, **La politique de la France au Kosovo était-elle "gaulliste"**, Institut européen de l'Université de Genève, 2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève, Europa vol. 19-2003, Mars 2003,
85. Arthur M. SCHLESINGER. JR, **The Imperial Presidency**, Boston: Houghton MifflinCompany, 1973
86. Bastien Irondelle, Olivier Bozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin, **évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe**, Rapport d'étude pour le C2SD, Ministère de la Défense, 2009, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02290568/document>
87. British Parliament, **Handsard**, 21 July 2004, HC Deb 21 July 2004 vol 424 cc343-70, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/2004/jul/21/delivering-security-in-a-changing-world>
88. Charles de Secondat de Montesquieu, **De l'esprit des lois**, 1758, édition électronique établie par Laurent Versini, Paris, Edition Gallimard, 1995.
89. Charles-Philippe David, **Au sein de la Maison Blanche**, de Truman à Obama, La formulation de la politique étrangère des Etats-Unis, 3ème édition entièrement revue et augmentée, Presses de Sciences Po, 2015.
90. Charles-Philippe David, **La politique étrangère des Etats Unis, fondement, acteurs, formulation**, 3ème édition entièrement remaniée, Paris : Press de Sciences Po, 2015.

91. Dimitri George LAVROFF, **La conduite de la politique étrangère de la France sous la 5^{ème} République**, Presse universitaire de Bordeaux, Bordeaux III, France.
92. Edward Corwin, **The President: office and Power, 1787-1957**, New York, New York University Press, 1957
93. Frédérick Gagnon, **le Congrès des Etats Unis**, Presse de l'université de Québec, 2006, Québec, Canada.
94. Frédérick Gagnon, **les sénateurs qui changent le Monde**, Presse de l'université Laval, 4ème trimestre 2013.
95. Glen P. Hastadt, **American Foreign Policy, Past, Present, Future**, six edition, Pearson Prentice Hall, UpperSaddle River, New Jersey, USA, 2006.
96. Jacques Chirac en collaboration avec Jean-Luc Barré, **Le temps présidentiel**, Mémoires 2, POCKET, Paris, novembre 2012.
97. John Locke, **Traite du Gouvernement Civil**, traduit de l'anglais à Paris chez Calixte VOLLAND, Libraire, quai des Augustins, N° 25, 1802.
98. Julien Turreille, Le Congrès et la présidence, dans Frédérick Gagnon, **le Congrès des Etats Unis**, Presse de l'université de Québec, 2006, Québec, Canada.
99. Keeley, Brian. (2012), **De l'aide au développement : La lutte mondiale contre la pauvreté**, les essentiels de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris
100. **La ratification des traités internationaux : une perspective de droit comparé**, France, EPES, service de recherche du Parlement européen, Unité bibliothèque de droit comparé, PE 637-963, juin 2019.
101. **Lexique de science politique, Vie et institutions politiques**, Dalloz, Paris 2008.
102. Marie –Christine Kessler, **la politique étrangère de la France, Acteurs et processus**, presses de sciences PO, presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1999.
103. Marie –Christine Kessler, **la politique étrangère de la France, Acteurs et processus**, presses de sciences PO, presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1999.

104. Maurice Duverger, **le système politique français, Droit constitutionnel et systèmes politiques**, Presse universitaire de France, 18eme édition, 1985.
105. Maya Kandel, **Les Etats-Unis et le monde, de George Washington à Donald Trump**, PERRIN, Paris, 2018.
106. MwayilaTshiyembe, **la politique étrangère des grandes puissances**, l'Harmattan, 2010.
107. Philip Norton, **Parliament in British Politics**, Second Edition, 2005, 2013, Palgrave Macmilan.
108. Philippe Ardent, **les Institutions de la Vème République**, 9eme édition, Hachette, Paris, 2004
109. Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, **Foreign policy decision making** (revisited), Palgrave Macmilan, New York, First edition, 2002.
110. Robert Rogers and Rhodri Walters, **How Parliament Works**, Routledge, 7th edition, 2015.
111. Ryan C. Hendrickson, **The Clinton wars, the Constitution, Congress, and war powers**, Vanderbilt University press Nashville, first edition 2002.
112. Simon Burall, Brendan Donnelly, Stuart weir, **Not In Our Name**, Democracy and foreign Policy in the UK, Politico's Publishing Ltd, London 2006.
113. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, **Foreign Policy, Theories, Actors, Cases**, Oxford University Press, 2nd Edition, 2012.
114. The Encyclopedia of political science, George Thomas Kurian, editor-in-chief, 1st edition, CQ Press, 2011, United States of America.
115. The Iraq Inquiry, **The Report of the Iraq Inquiry**, Volume1, decision making within Government, The National Archives, archived on 23 November 2007: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraqinquiry.org.uk//>

2. المقالات والتقارير

127. Abdelkader Filali, Understanding the US Imperial Presidency, **Democratic Arab Center**, 11 January 2018, [democratic.de/? p=51451](http://democratic.de/?p=51451), le 13 May 2018 à 20h41.
128. Ahmed LARABA, le droit conventionnel algérien (1989-1994), **Annuaire de l'Afrique du Nord**, Tome XXXIII, 1994, CNRS Editions.
129. Alain JUPPE, L'évolution de la relation entre le Président et le Premier ministre, **Espoir** n°171, Hiver 2012-2013
130. Amine Ait Chaalal, l'Algérie depuis 1962 : retour sur une histoire contrastée, **la revue Internationale et stratégique**, n 46, été 2002.
131. Andrea Hamann, le statut juridique de la déclaration de guerre, Jus Politicum, **Revue de Droit Politique**, n°15, jurispoliticum.com/la-revue
132. Andrea Hamann, le statut juridique de la déclaration de guerre, Jus Politicum, **Revue de Droit Politique**, n°15, jurispoliticum.com/la-revue, en ligne : <http://jurispoliticum.com/article/Le-statut-juridique-de-la-declaration-de-guerre-1086.html>
133. Arabella Lang, Parliament role in ratification treaties, House of Commons Library, Briefing paper, Number 5855, 17 February 2017: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05855/SN05855.pdf>
134. Barbara BELCOURT et Olivier CORTON, l'intervention militaire en Libye: une avancée du droit international? **Revue Politique**, n°70, mai-juin, 2011, www.republique.be/revue/intervention-militaire-en-libye-une-avancee-du-droit-international.
135. Barthélémy Courmont, Le Congrès et son poids dans la formulation de la politique étrangère américaine, **La revue internationale et stratégique**, n° 42, été 2001
136. Bastien IRONDELLE, Olivier ROZENBERG, Catherine HOEFFLER, Jean JOANA, Olivier CHOPIN, Christian OLSSON, Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe, **l'Institut de Recherches Stratégiques de l'Ecole**

Militaire (IRSEM), N22- 2012, Paris, en ligne :
<https://en.calameo.com/read/00000977994cfd60b3a76>

137. Bruce Akerman, Obama Unconstitutional War, **Foreign policy**, 24 mars 2011.
138. Bruno Daugeron, le contrôle parlementaire de la guerre, Jus Politicum, **Revue de DroitPolitique**, n°15, jurispoliticum.com/la-revue.
139. **Congress of the United States, Congressional record:**
<https://www.congress.gov/congressional-record/1999/03/11/house-section/article/H1179-2>
140. **Congress of the United States, Congressional record:**
<https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-resolution/85/text>
141. **Congress of the United States, Congressional record:**
<https://www.congress.gov/congressional-record/2011/04/05/senate-section/article/S2110-2>
142. **Congressional Research Service (CRS)**, Foreign aid: an introduction to US programs and policy, 16 April 2019, **CRS report**, 40213, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>
143. **Congressional Research Service (CRS)**, Foreign Policy Role of the President and congress: 1 June 1999:
https://www.everycrsreport.com/files/19990601_RL30193_2046177bbad4fcb65cba6f9025d53bf6479d2afd.pdf
144. **Congressional Research Service**, Operation Odyssey Dawn (Libya): Background and Issues for Congress, March 30, 2011: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41725.pdf>
145. Constitutional Reform and Governance Act 2010,
146. Eric Thiers, Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave, **Pouvoirs**, n 134, 2010/3.
147. Exchange Policy, John Bew and Gabriel Elaterium, Foreignpolicy and national security in the new parliament, September 2017, <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/foreign-policy-and-national-security-in-the-new-parliament.pdf>

148. FRANCIS X. CLINES and STEVEN LEE MYERS, Attack on Iraq: The overview; impeachment vote in house delayed as Clinton launches Iraq air strike, citing military need to move swiftly, **THE NEW YORK TIMES**, December 17th, 1998.
149. Frédéric PRATER, la France et la crise du Golfe, **Politique Étrangère**, n°2 -1991, persée.fr/doc.
150. Gene Healy, arrogance of Power Reborn, The imperial Presidency and Foreign policy in the Clinton Years, www.cato.org/publications/policy-analysis/arrogance-power-rebon-imperial-presidency-foreign-policy-clinton-years,
151. Georges Vedel, Propositions pour une révision de la Constitution 15 février 1993, Rapport du Comité consultatif pour la révision de la constitution, **Journal Officiel de la République française**, 16 février 1993, p.p. 2537 – 2555, en ligne ; <https://mjp.univ-perp.fr/france/vedel1993.pdf>
152. Guy Carcassonne, le Premier Ministre et le domaine dit réserve, **Pouvoirs**, 83, 1997.
153. H. W. O. Okoth-Ogendo, The politics of Constitutional Change in Kenya since independence, 1963-69, Oxford Journals, **Oxford University Press**, African Affairs, Vol 71 N° 282, janvier 1972.
154. Helene TOURARD, la France dans la crise du KOSOVO, Cohabitation et processus décisionnel, **Annuaire Français de Relations Internationales AFRI** 2000, volume I Editions Bruylant, Bruxelles.
155. **House of Commons**, Foreign Affairs Committee, Human Rights Annual Report 2006, Third report of sessions 2006-07, HC 269, published on 29 April 2007.
156. **House of Commons**, Foreign Affairs Committee, The Decision to go to War in Iraq, Ninth Report of Session, 2002-03, Volume 1: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaaff/813/813.pdf>
157. House of Parliament, Parliamentary Business, Publications & Records, select **Committee on Foreign Affairs**, Ninth report, The Role of The intelligence and

Security Committee and The Foreign Affairs Committee:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaaff/813/81310.htm>

158. Iain McLean and Alistair McMillan, **Concise Dictionary of Politics**, Second edition, Oxford University Press, 2003.
159. JAKE TAPPER, HUMA KHAN and MARTHA RADDATZ, Obama: U.S. Involvement in Libya Action Would Last 'Days, Not Weeks, March 18, 2011, ABC News: <https://abcnews.go.com/International/libya-crisis-obama-moammar-gadhafi-ultimatum/story?id=13164938>
160. Jasmine Farrier, *Constitutional dysfunction on trial, Congressional suits and the separation of powers*, Cornell University Press, Ithaca and London, London 2019.
161. Jean- Frédéric Morin, **La politique étrangère, Théorie, méthodes et références**, Armand colin, 2013 : https://www.chaire-epi.ulaval.ca/sites/chaire-epi.ulaval.ca/files/publications/morin_jf_2013_politique_etrangere_theori.pdf
162. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la Vème République*, Paris, **la documentation française**, 1997
163. Jean-François Bélandet Guillaume Bouvier, *Y-a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française?* <https://www.erudit.org/fr/revue/ei/2006>.
Le 14/11/2018 à 18h21.
164. Jean-François Bélandet Guillaume Bouvier, *Y-a-t-il des outils de réforme et de gestion de la politique étrangère française?* <https://www.erudit.org/fr/revue/ei/2006>.
Le 14/11/2018 à 18h21.
165. Jennifer STEINHAUER, Boehner Warns Obama on Libya Operations, **New York Times**, and 14 June 2011.
166. John Bew and Gabriel Elefteriu, Foreign Policy and National Security in the new Parliament, **Foreign Affairs Select Committee**, September 2017.
167. Jonathan Masters, U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President, March 2nd 2017, **Council on Foreign Relations**: <https://www.cfr.org/backgrounders/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>
168. Julien Boudon, la séparation des pouvoirs aux Etats-Unis, **Pouvoirs** 2014/4 (n° 4)

169. LAMY François, Contrôler les opérations extérieures. Rapport d'information n° 2237, Paris, **Assemblée nationale**, 2000, en ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i2237.pdf>
170. Lesage Michel, Les procédures de conclusions des accords internationaux de la France sous la Ve république, **Annuaire français de droit international**, Volume 8, 1962, pp. 873-888, en ligne : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1962_num_8_1_1009
171. Marco Rubio, **America must stand with the Libyan People**, National Review, February 24, 2011, <https://www.nationalreview.com/corner/america-must-stand-libyan-people-marco-rubio/>
172. Maya Kandel, Le Congrès, Acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis, *Cahier de l'IRSEM*(Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire), N°15 – 2012: <https://fr.calameo.com/read/0000097796bf4932d36d4>
173. Maya Kandel, le rôle du Congrès américain dans le processus de décision en politique étrangère : les accords de Dayton (1995), **Critique Internationale**, 2016/2 (n°71)
174. Maya Kandel, Obama et la politique étrangère américaine, *Esprit* 2011/3 (mars/avril),
175. Michel VOELCKEL, faut-il encore déclarer la guerre, **Annuaire français de Droit International**, 1991, édition du CNRS, Paris, en ligne : https://www.persee.fr/docAsPDF/afdi_0066-3085_1991_num_37_1_3008.pdf
176. National Defence Authorisation Act for Fiscal Year 2010, 28 October 2009 :<http://www.congress.gov/111/crpt/hrpt288/crpt-111hrpt288.pdf>
177. Pascal Boniface, les opérations militaires extérieures, « **Pouvoirs**, 2008/2 n° 125 | pages 55 à 67, en ligne : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2008-2-page-55.htm>
178. Patrick Taillon, Louis-Philippe Lacombe, le rôle du parlement dans le déroulement des opérations extérieures, **Annuaire Internationale de justice constitutionnelle**, 2015,

179. Patrick Taillon, Louis-Philippe Lacombe, le rôle du parlement dans le déroulement des opérations extérieures, **Annuaire Internationale de justice constitutionnelle**, 2015, https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2016_num_31_2015_2366
180. Philip Norton, la nature du contrôle parlementaire, **Pouvoirs**, 134, 2010.
181. Pierre Avril, «L'Introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008) », *Jus Politicum*, n° 3, <http://juspoliticum.com/article/L-Introuvable-controle-parlementaire-apres-la-revision-constitutionnelle-francaise-de-2008-149.html>
182. Pierre Vialle, le Congrès, le Président et la politique étrangère, **Revue Internationale de Droit Comparé**, Vol 31 n3, Juillet- septembre 1979,
183. Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs to the Foreign Affairs Committee, **Annual Report on human Rights 2007**, Session 2007-2008, September 2008.
184. Samuel F. Wells, une présidence de temps de guerre ? Étude de la centralisation du pouvoir aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001, vingtième siècle, **Revue d'histoire**, 2008/1 (n 97
185. Samy COHEN, Cohabitation en diplomatie, Atout ou handicap, **Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI)**, volume IV, 2003
186. Samy COHEN, la politique étrangère entre l'Élysée et Matignon, **Politique Etrangère**, n 3 -1989, 54eme année.
187. Secretary of state for Justice and Lord Chancellor, **the Governance of Britain**, July 2007, Legislation.Gov.Uk: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf
188. Stéphane Rials, Régime « Concessionnel » ou régime « présidentiel » ? Les leçons de l'histoire américaine, **Pouvoirs** n° 29, les Etats-Unis, avril 1984
189. **The Encyclopaedia of Political Science**, George Thomas Kurian, editor-in-chief, 1st edition, CQ Press, 2011, United States of America.

190. **The Washington Post**, Felicia Sonmez, Sens. Rand Paul, Mike Lee vow to block small business bill until they get Libya vote, April 1, 2011: https://www.washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/rand-paul-mike-lee-vow-to-block-votes-until-libya-resolution-is-brought-to-senate-floor/2011/04/01/AFbCRBJC_blog.html
191. **The White House**, Office of the Press Secretary, March 18, 2011, Remarks by the President on the Situation in Libya: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/18/remarks-president-situation-libya>
192. **The White House**, Office of the Press Secretary, March 21, 2011, Letter from the President regarding the commencement of operations in Libya: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/21/letter-president-regarding-commencement-operations-libya>
193. **US Department of State**, Congressional Budget Justification, Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, Department of State, United States of America, <https://www.state.gov/plans-performance-budget/international-affairs-budgets/fy-2019-international-affairs-budget/>

فهرس المحتويات

خطة البحث.....	الصفحة
15-1.....	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة التشريعية والسياسة الخارجية	
المبحث الأول: مفهوم السلطة التشريعية	
18-16.....	أولا. تعريف السلطة التشريعية
24-19	ثانيا. تنظيم السلطة التشريعية
34-25	ثالثا. وظائف السلطة التشريعية
المبحث الثاني: مفهوم السياسة الخارجية وأبعادها	
42-35	أولا. تعريف السياسة الخارجية
46-43.....	ثانيا. خصائص السياسة الخارجية
51-47.....	ثالثا. محددات السياسة الخارجية
62 -52.....	رابعا. أدوات تنفيذ السياسة الخارجية
المبحث الثالث: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتأثيرها على رسم السياسة الخارجية	
68-63.....	أولا. السياسة الخارجية مجال للمنافسة والصراع بين الكونغرس والرئيس

73-69..... ثانيا. رئيس الجمهورية محور رسم السياسة الخارجية الفرنسية.

79-74..... ثالثا. الحكومة محور السياسة الخارجية في المملكة المتحدة.

81-80 خلاصة واستنتاجات الفصل الأول.

الفصل الثاني: نماذج عن دور السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية

المبحث الأول: الدور الفعال للكونغرس في رسم السياسة الخارجية الأمريكية

91-81..... أولا. التشريع الفيدرالي آلية فعالة للتأثير في رسم السياسة الخارجية.

97-91..... ثانيا. السلطة المالية، أداة فعالة لتوجيه السياسة الخارجية.

113-97..... ثالثا. دور الكونغرس في الرقابة على الحروب والتدخلات العسكرية الخارجية....

المبحث الثاني: الدور الرقابي للبرلمان على السياسة الخارجية في فرنسا

119-115..... أولا. الآليات الدستورية المثيرة لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان في السياسة الخارجية

127-120..... ثانيا. الأسئلة البرلمانية، أداة للأثير في رسم السياسة الخارجية.

135-128..... ثالثا. الرقابة على الحروب والتدخلات العسكرية الخارجية

المبحث الثالث: دور البرلمان البريطاني في رسم السياسة الخارجية في المملكة المتحدة

140-136..... أولا. هيمنة الأحزاب على الحياة السياسية في المملكة المتحدة.

143-141..... ثانيا. سيطرة الحكومة على المبادرة بالتشريع في مجال السياسة الخارجية.

145-143..... ثالثا. ضعف الأداة الرقابية البرلمانية على السياسة الخارجية.

رابعاً. استخدام القوة العسكرية خارج الرقابة البرلمانية.....154-146

155-154 خلاصة واستنتاجات الفصل الثاني

الفصل الثالث: مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري

المبحث الأول: الهيئة التشريعية في ظل نظام الحزب الواحد

أولاً. الجمعية الوطنية وتهميش أول برلمان جزائري.....158-157

ثانياً. السلطة التشريعية في ظل دستور 1963.....161-158

ثالثاً. نظام 19 جوان وإنشاء مجلس الثورة.....163-162

رابعاً. دستور 1976 وتكريس مركزية وسلطة رئيس الجمهورية166-164

خامساً. السلطة التشريعية في ظل دستور 1989، مقامة الديمقراطية ورياح التغيير 171-167

سادساً. الهيئات التشريعية الانتقالية في ظل الأزمة.....175-172

المبحث الثاني: السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية والثنائية البرلمانية

أولاً. المجلس الشعبي الوطني.....188-176

ثانياً. إنشاء مجلس الأمة وتبني الثنائية البرلمانية.....194-189

196-194 خلاصة واستنتاجات الفصل الثالث

الفصل الرابع: السياسة الخارجية الجزائرية: الطبيعة والمؤسسات

المبحث الأول: تحليل لمسار السياسة الخارجية الجزائرية

- أولاً. مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية..... 201-197
- ثانياً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال الثورة التحريرية 207-201
- ثالثاً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال الستينات والسبعينات 211-207
- رابعاً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال فترة حكم الرئيس الشاذلي بن جديد..215-211
- خامساً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال أزمة التسعينات..... 220-215
- سادساً. السياسة الخارجية الجزائرية خلال فترة حكم الرئيس عبدالعزيز بوتفليقة.. 223-220

المبحث الثاني: المؤسسات الرسمية المكلفة برسم السياسة الخارجية الجزائرية

- أولاً. رئيس الجمهورية يحدد ويقرر السياسة الخارجية في الجزائر..... 227-225
- ثانياً. الدبلوماسية الجزائرية أداة لتنفيذ ورسم السياسة الخارجية 240-228
- ثالثاً. دور الوزارة الأولى في ترقية التعاون الدولي..... 243-240
- رابعاً. دور وزارة الدفاع الوطني في ترقية التعاون العسكري ومكافحة الإرهاب وتحقيق الأمن الوطني..... 246 -243
- خلاصة واستنتاجات الفصل الرابع..... 247-246

الفصل الخامس: دور البرلمان الجزائري في رسم السياسة الخارجية

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة في مجال السياسة الخارجية

أولا. مناقشة برامج الحكومة ومخططات عملها..... 259-249

ثانيا: مناقشة السياسة الخارجية خلال عرض بيان السياسة العامة للحكومة.. 266-260

ثالثا: مناقشة السياسة الخارجية من خلال الأسئلة والاستجابات البرلمانية.... 289-266

المبحث الثاني: المناقشة البرلمانية للسياسة الخارجية..... 302-290

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

أولا: المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تخضع للموافقة البرلمانية المسبقة.... 319-303

ثانيا. دراسة حالة مناقشة اتفاق الشراكة الجزائري الأوروبي على مستوى البرلمانين الجزائري

والفرنسي..... 330-320

المبحث الرابع: الدبلوماسية البرلمانية أداة داعمة للدبلوماسية الرسمية

أولا. مفهوم الدبلوماسية البرلمانية وعلاقتها بالدبلوماسية الرسمية 337-331

ثانيا. آليات ممارسة الدبلوماسية البرلمانية..... 343-337

خلاصة واستنتاجات الفصل الخامس..... 344-343

خاتمة 352-345